Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht

Christoph Schmischke

Das Beiratsmodell – neue Wege für den islamischen Religionsunterricht

Verfassungsrechtliche Untersuchungen zur Zulässigkeit alternativer Kooperationsformen zwischen Staat und religiösen Organisationen



Universitätsverlag Göttingen

Christoph Schmischke

Das Beiratsmodell – neue Wege für den islamischen Religionsunterricht



erschienen als Band 10 der Reihe „Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht“
im Universitätsverlag Göttingen 2018

Christoph Schmischke

Das Beiratsmodell – neue Wege für den islamischen Religionsunterricht

Verfassungsrechtliche Untersuchungen zur Zulässigkeit alternativer Kooperationsformen zwischen Staat und religiösen Organisationen

Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht
Band 10



Universitätsverlag Göttingen
2018

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Satz und Layout: Jan Kaluza
Umschlaggestaltung: Jutta Pabst

http://univerlag.uni-goettingen.de
ISBN: 978-3-86395-345-4
DOI: https://doi.org/10.17875/gup2018-1069
eISSN: 2512-6911

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Februar 2016 als Dissertation von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen angenommen. Nach Fertigstellung und Abgabe wurde die Arbeit noch vereinzelt um aktuelle Entwicklungen und zwischenzeitlich veröffentlichte Neuerscheinungen ergänzt.

Besonderer Dank gebührt zuvorderst meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Hans Michael Heinig. Seine Bereitschaft, sich schon im Anfangsstadium der Entstehung mit Früh- und Stückwerk dieser Arbeit kritisch und konstruktiv auseinanderzusetzen, seine wertvollen fachlichen Ratschläge und seine zu jedem Zeitpunkt freundliche Unterstützung haben entscheidend zum Gelingen meines Dissertationsprojekts beigetragen.

In Erinnerung bleiben mir meine überaus spannende und abwechslungsreiche Tätigkeit am Lehrstuhl als wissenschaftlicher Mitarbeiter und meine vielen lieben Kolleginnen und Kollegen. Vor allem Herrn Dr. Munsonius bin ich dankbar für zahlreiche anregende Gespräche über Entwicklungen im Staatskirchenrecht und das Promovieren an sich.

Herrn Professor Dr. Thomas Mann sei herzlich für die Erstellung des Zweitgutachtens gedankt.

Gewidmet sei die Arbeit meinen Eltern Martina und Jürgen Schmischke sowie meiner lieben Schwester Friederike, die mich während meines Studiums und während der Erstellung meiner Dissertation auf so vielfältige Weise unterstützt haben. Ihnen sei gedankt für mühsames Korrekturlesen, vor allem aber für wertvollen Zuspruch und bedingungslosen Rückhalt.

Von Herzen danke ich Katharina Clausing, die mir stets liebevoll die Kraft gegeben hat, derer es zur Fertigstellung dieser Arbeit bedurfte.

Göttingen, im April 2017

Christoph Schmischke

Inhaltsverzeichnis

1. Teil: Etablierung islamischen Religionsunterrichts und islamisch-theologischer Fakultäten

A. Die Ausgangslage: Der Islam in Deutschland – Religion ohne Religionsunterricht und wissenschaftlich institutionalisierte Theologie

Der Islam hat sich mit seinen mittlerweile weit mehr als vier Millionen[1] Glaubensangehörigen in Deutschland längst als gesellschaftlicher Faktor und neben dem Christentum als zweite Volksreligion etabliert. Die Zahl der Muslime steigt, be-

[1] Über die genaue Anzahl der in Deutschland lebenden Muslime gibt es keine verlässlichen, über den Moment hinausgehenden Angaben. Die letzte Schätzung geht auf die von der Islamkonferenz in Auftrag gegebene *Studie Muslimisches Leben in Deutschland* zurück und geht von 3,8 bis 4,3 Millionen Muslimen aus, vgl. *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 11. Die Studie stammt aus dem Jahre 2010; seitdem dürfte die dort angegebene Anzahl jedoch deutlich angestiegen sein. Zu den Schwierigkeiten einer genauen Quantifizierung vgl. auch *Lemmen*, in: Islamisches Alltagsleben in Deutschland, S. 19 ff.

günstigt durch Flüchtlingsmigration und demographische Entwicklung, stetig an. Dennoch erschöpfte sich das Bildungsangebot für Muslime in Deutschland bis vor kurzer Zeit noch in religiösem Unterweisungsunterricht in verschiedenen Ausprägungsformen und dem von den Moscheegemeinden verantworteten Koranunterricht. Einen bekenntnismäßig ausgerichteten islamischen Religionsunterricht gab es ebenso wenig wie wissenschaftlich-institutionalisierte islamische Theologie an staatlichen Hochschulen. Als Hürde erwies sich dabei Art. 7 Abs. 3 GG, der die Wahrnehmung religiöser Partizipationsrechte sogenannten „Religionsgemeinschaften" vorbehält. Die von der großen Mehrheit der Bundesländer vertretene Auffassung, die Rechtsform der Religionsgemeinschaft für islamische Zusammenschlüsse sei wegen struktureller Defizite grundsätzlich nicht erreichbar, dürfte spätestens im Lichte der Entscheidung Hessens, zwei Islamverbände als Religionsgemeinschaften anzuerkennen, nicht mehr unangreifbar sein[2].

Die rechtliche Anerkennung als Religionsgemeinschaft ist die entscheidende Weichenstellung für jegliche weiterführende Überlegung zu islamischem Religionsunterricht und islamisch-theologischen Fakultäten: Gibt es islamische Religionsgemeinschaften, und machen diese einen verfassungsrechtlichen Kooperationsanspruch nach Art. 7 Abs. 3 GG geltend, besteht ein Bedürfnis nach alternativen Umsetzungsmöglichkeiten zumindest für diese Religionsgemeinschaften und ihre Mitglieder nicht mehr[3]. Die rechtliche Ausgangsfrage, welcher sich diese Arbeit widmet, lautet daher, wie weit die Islamverbände von der Rechtsform der Religionsgemeinschaft tatsächlich entfernt sind bzw. ob einige von ihnen den Anforderungen möglicherweise bereits genügen (Kapitel 2).

Höchst unterschiedlich beurteilen die Bundesländer, inwieweit die religiösen Bedürfnisse der Muslime überhaupt Anlass für einen Ausbau des religiösen Bildungsangebots jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG geben. Mittlerweile ist ein „in konfessioneller Positivität und Gebundenheit"[4] erteilter islamischer Religionsunterricht Teil des Fächerkanons staatlicher Schulen auch in solchen Bundesländern, in denen es keine anerkannte islamische Religionsgemeinschaft gibt. Nordrhein-Westfalen, das sich bereits für die religionskundlichen Konzepte den Ruf als „Pio-

---

[2] Bereits in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.02.2005 (BVerwGE 123, 49) hatte sich ein Paradigmenwechsel in der Beurteilung der Religionsgemeinschaftseigenschaft islamischer Dach- und Spitzenverbände angedeutet, vgl. zu dem Urteil genauer unten unter Kap. 2, dort insb. A III 5 a und b. In Hessen richten der *DİTİB-Landesverband Hessen e.V.* und die *Ahmaddiya Muslim Jamaat K.d.ö.R.* seit August 2013 jeweils eigenen Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG aus.

[3] Auch in Ländern, die einzelne Islamverbände als Religionsgemeinschaften anerkennen, besteht ein Bedürfnis nach alternativen Umsetzungsmöglichkeiten fort, nämlich für alle anderen, nicht anerkannten Islamverbände und ihre Angehörigen. Denkbar ist sogar, dass dort mehrere Kooperationsformen parallel praktiziert werden; zur Frage nach der Zulässigkeit einer *Koexistenz verschiedener Kooperationsformen* vgl. unten, Kap. 4 E.

[4] *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, S. 691.

nierland“ erarbeitet hatte[5], leitete mit der Einrichtung von Beiräten durch die Novellierung des Schulgesetzes vom Dezember 2011 eine Entwicklung ein, die inzwischen in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern ihre Fortführung gefunden hat. Das *Beiratsmodell* stellt dabei die vorläufig höchste Entwicklungsstufe dar: Statt zum Zwecke der Einrichtung schulischen Religionsunterrichts und islamisch-theologischer Fakultäten dem Leitbild des Art. 7 Abs. 3 GG mit einer Religionsgemeinschaft zu kooperieren, arbeiten die Schulministerien und Universitäten mit islamischen Beiräten zusammen. Diesen gehören Vertreter verschiedener Islamverbände und zum Teil auch verbandsunabhängige Muslime an. Die vielfältigen verfassungsrechtlichen Anfragen an dieses Beiratsmodell sollen zentraler Bestandteil der vorliegenden Arbeit sein: Für den Staat gilt das ehrgeizige Ziel eines einheitlichen islamischen Religionsunterrichts als „Prüfstein“ für die Anpassungs- und Funktionsfähigkeit des geltenden Religionsverfassungsrechts[6], anhand dessen zu zeigen ist, dass Religionsunterricht kein „Privileg der christlichen Großkirchen“[7] ist. Je weiter er sich jedoch vom verfassungsrechtlichen Kooperationsideal des Art. 7 Abs. 3 GG entfernt, desto mehr läuft er Gefahr, ein „Sonderstaatskirchenrecht für Muslime“[8] zu statuieren, welches das grundlegende Gleichheitsversprechen der Verfassung für alle Religionen und Weltanschauungen in eklatanter Weise verletzt.

B. Bedeutung von Religionsunterricht und Theologie aus muslimischer Sicht

I. Symbolik einer eigenen islamischen Ausbildung unter Nutzung staatlicher Bildungseinrichtungen

Die religiöse Kindeserziehung, die bislang faktisch in die Moscheegemeinden ausgelagert war und dort eher ein Schattendasein fristete, wird durch die Einrichtung islamischen Religionsunterrichts in den Bereich staatlicher Schulen „befördert“. Genau wie den christlichen Großkirchen soll es den Islamverbänden fortan möglich sein, sich bei der Vermittlung der eigenen Glaubensgrundlagen an junge Muslime auch staatlicher Ressourcen und insbesondere des Instruments der Schulpflicht zu bedienen. Abgesehen davon, dass ein eigener Religionsunterricht eine staatliche Dienstleistung darstellt, die das Bildungsangebot für Muslime erheblich erweitert, schöpft er seine integrative Kraft aus dem mit ihm verbundenen

[5] *Stock*, NWVBl. 2005, S. 286.
[6] *Korioth*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 35.
[7] *M. Heckel*, AöR 134 (2009), S. 362; *Holzke* spricht in diesem Zusammenhang von einer faktischen Monopolstellung christlichen Religionsunterrichts, *Holzke*, NVwZ 2002, S. 907.
[8] *Heinig*, in: Imamausbildung in Deutschland, S. 57.

unmissverständlichen gesellschaftlichen Gestaltungsauftrag an die Muslime[9]. Durch die Einrichtung islamischer Beiräte bringt der Staat zum Ausdruck, dass er den Muslimen unabhängig von der Rechtsform einer Religionsgemeinschaft zutraut, das zentrale religionsgemeinschaftliche Partizipationsrecht auszuüben und für staatliche Bildungseinrichtungen die Inhalte festzulegen, die der Staat dort an Schüler und Studenten vermittelt. Der Staat bietet den Muslimen in Deutschland auf diese Weise die Chance, die Rechtsstaats- und Gesellschaftskompatibilität des Islam, sowie ihre eigene Fähigkeit und ihren Willen zur Entwicklung und Anpassung unter Beweis zu stellen. Beides wird dem Islam bzw. den Muslimen in der Diaspora vielfach abgesprochen[10]. Die in einer staatlichen Kooperation zum Ausdruck kommende Wertschätzung dürfte eine weitaus höhere Symbolkraft entfalten als Äußerungen führender Politiker über den sinn- und identitätsstiftenden Mehrwert des Islam und seine Stellung in einer abendländisch geprägten Gesellschaft. Mit anderen Worten: Von einem Islam, der in das staatliche Bildungsangebot integriert ist, der an staatlichen Hochschulen gelehrt wird und Grundlage staatlichen Bekenntnisunterrichts ist, wird man kaum mehr behaupten können, er *gehöre nicht zu Deutschland*[11].

Gewiss sind alternative Kooperationsformen wie das darzustellende Beiratsmodell aus Sicht der Islamverbände nur *Übergangslösungen* hin zu einer Einzelkooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG und einer damit verbundenen Anerkennung als Religionsgemeinschaft[12]. In der Wahrnehmung der Muslime schafft nur diese Anerkennung die vollständige rechtliche Ebenbürtigkeit zu den auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG kooperierenden christlichen Großkirchen. Nur sie schließt die vermeintliche „Gerechtigkeitslücke“[13] und lässt die Muslime zu „gesamtgesell-

---

[9] Einen „*Prestigegewinn*“ und einen „*Zuwachs an gesellschaftlichem Einfluss*“, die nach *Muckel* mit der Verleihung des Körperschaftsstatus einhergehen, dürfte auch die Erteilung eigenen Religionsunterrichts bewirken, vgl. *Muckel*, DöV 1995, S. 312.

[10] Vgl. etwa *Isensee*, JZ 2010, S. 319, 321. Zur Frage der Vereinbarkeit dezidiert *Kelek*, Islam im Alltag, S. 60 ff.; zumindest skeptisch auch: *Gutheil*, Integration und Islam, S. 42.

[11] Die vielbeachtete und vieldiskutierte Äußerung „Der Islam gehört zu Deutschland“ wurde vom damaligen Bundespräsidenten *Christian Wulff* in seiner Rede anlässlich des 20. Jahrestags der deutschen Einheit erstmals getätigt. Kritisch äußerten sich etwa der damalige Bundesinnenminister *Hans-Peter Friedrich* und der auf Wulff folgende Bundespräsident *Joachim Gauck*. Bundeskanzlerin *Angela Merkel* vermied zunächst eine Positionierung; im Rahmen einer Pressekonferenz am 13.01.2015 zitierte sie Wulff jedoch, schloss sich der Meinung ausdrücklich an und wiederholte den Satz seither mehrfach. Bereits *Wolfgang Schäuble* hatte in seiner Eröffnungsrede zur ersten Islamkonferenz im Jahre 2006 gesagt: „Der Islam ist Teil Deutschlands und Europas“.

[12] In diesem Sinne äußert sich auch der Koordinationsrat der Muslime (KRM) in einer Stellungnahme zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)“ in NRW, vom 15.09.2011, unter „Bedeutung der Einführung eines Übergangsgesetzes“, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (03.10.2013).

[13] Vgl. *Bielefeldt*, Muslime im säkularen Rechtsstaat, S. 106.

schaftlich bedeutsamen Kulturkräften“[14] werden. Tatsächlich gewährt den Muslimen allein eine Kooperation als Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinn die Unabhängigkeit von staatlichen Opportunitätserwägungen hinsichtlich des *ob* und *wie* des Unterrichts: Ein Anspruch auf Einrichtung schulischen Religionsunterrichts steht nämlich von Verfassungs wegen exklusiv Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne zu, während eine Kooperation mit Beiräten von der politischen Initiative der jeweiligen Landesregierungen abhängt[15]. Eine Beschränkung der Aufgabe des Staates auf die Wahrnehmung der „äußeren, weltlichen Intendanturfunktionen“[16], also die Bereitstellung des institutionellen Rahmens, ist nur dann sachgerecht, wenn der Kooperationspartner über die Rechtsform der Religionsgemeinschaft verfügt. Da nur die Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG kraft ihrer Rechtsform Gewähr für ihre Kooperationstauglichkeit bietet, soll nur sie über die Inhalte vollumfänglich bestimmen können.

II. Radikalisierungsbekämpfung als ureigenes muslimisches Interesse

In der öffentlichen Wahrnehmung wird der Islam über seine Bedeutung als eine der drei Buchreligionen hinaus zunehmend assoziiert als durch Terrororganisationen und totalitäre Regime instrumentalisierte Unterdrückungsideologie. Mitnichten rechtfertigt dies, den in Deutschland lebenden Muslimen die pauschale Beweislast für die eigene Friedlichkeit und die Kompatibilität mit freiheitlichen Gesellschaftsordnungen aufzuerlegen.

Andererseits können die Muslime nicht ignorieren, dass sich auch Terroristen explizit auf die islamischen und damit auf *ihre* Glaubenssätze berufen[17]. Etwa der sogenannte IS propagiert einen Islam, der mittlerweile in weiten Gebieten der muslimischen Welt zur verbindlichen Lebensanweisung erhoben wurde und derzeit an Generationen ganzer Staaten als „richtiger“ Islam weitergetragen wird. Radikalislamische Positionen befinden sich, so schlicht sie auch sein mögen, nicht nur im Nahen Osten und in Nord-, Ost- und Zentralafrika auf dem Vormarsch, sondern sind – bedingt durch Flüchtlingsbewegungen aus diesen Ländern – auch hierzulande mehr als nur ein temporäres Phänomen. Zudem rekrutieren Terrororganisationen ihren Nachwuchs längst auch unter Muslimen, deren Familien seit Jahrzehnten in europäischen Gesellschaften beheimatet sind. Entbehren die Thesen des radikalen Islam auch jeden theologisch haltbaren Fundaments, seien seine

[14] So *Albrecht* mit Bezug auf die Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts, *Albrecht*, KuR 1995, S. 25.

[15] Die Frage, ob es auch einen *Anspruch auf Einrichtung eines Beirats* geben kann, soll an anderer Stelle dieser Arbeit beantwortet werden, vgl. dazu Kap. 4 F.

[16] *M. Heckel,* JZ 1999, S. 744.

[17] Vgl. *Kandel*, in: Problemfelder im christlich-muslimischen Dialog: Die EKD-Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft“ in der Diskussion, S. 24.

Anhänger auch gemessen an der Gesamtzahl der Muslime in der klaren Minderheit: Der „nichtradikale" Islam muss sich gegenüber islamistischen Verirrungen behaupten. Denn wer sonst soll zu einer inhaltlichen Konturierung dessen, was *muslimisch* ist, in der Lage sein, wenn nicht die Muslime selbst? Wer sonst soll eine klare Trennlinie zwischen Islam und Islamismus ziehen und den radikalen Islam als eine Pervertierung entlarven, wenn nicht die islamische Theologie? Die islamische Theologie ist also nicht gegenüber der christlich geprägten „Mehrheitsgesellschaft" *verpflichtet*, diese von der eigenen Gesellschaftskompatibilität zu überzeugen und Ressentiments zu beseitigen, sondern in eigenem Interesse dazu *herausgefordert*, radikalislamische Positionen des Islam zu widerlegen[18]. Zu zeigen, dass *ihre* Religion tatsächlich keine Legitimation für islamistische Allmachtansprüche, terroristische Akte oder einen die nationalen Grenzen überschreitenden *Islamischen Staat* ist, sondern als solche nur missbraucht wird, liegt im ureigenen Interesse der Muslime. Sie müssen den Generationen von jungen Gläubigen ein theologisch fundiertes Gegenangebot zu radikalen Islamideen unterbreiten. Eine Gewähr für die effektive Verbreitung eines solchen theologischen Gegenangebots bietet allein die Inanspruchnahme staatlicher Bildungseinrichtungen: Zum einen kann nur die Teilnahme an einem an öffentlichen Schulen erteilten Religionsunterricht für muslimische Schüler verpflichtend sein[19]. Zum anderen ermöglicht die Ausbildung des dazu benötigten Lehrpersonals an staatlichen Hochschulen die erforderliche wissenschaftlich-theologische Fundierung der Lehrinhalte. Beides kann der freiwillige Besuch eines Koranunterrichts, der an den Moscheegemeinden durch im Ausland ausgebildete Imame erteilt wird[20], nicht in gleicher Weise gewährleisten.

[18] Vgl. auch *Khorchide*, Der islamische Religionsunterricht zwischen Integration und Parallelgesellschaft, S. 177 ff.

[19] Die allgemeine Schulpflicht ist Gegenstand landesgesetzlicher Regelungen. Von besonderer Aktualität und bildungspolitischer Relevanz ist die Frage, ob auch Asylbewerber von der Schulpflicht erfasst werden; das wird von den Bundesländern derzeit unterschiedlich beurteilt. Die meisten Bundesländer unterscheiden danach, ob ein gültiger Aufenthaltstitel vorliegt, vgl. etwa § 41 Abs. 2 SchulG Berlin (*Ausländische Kinder und Jugendliche, denen auf Grund eines Asylantrags der Aufenthalt in Berlin gestattet ist oder die hier geduldet werden, unterliegen der allgemeinen Schulpflicht*), § 34 Abs. 6 S.1 SchulG NRW (*Die Schulpflicht besteht für Kinder von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern* […], *die einen Asylantrag gestellt haben, sobald sie einer Gemeinde zugewiesen sind und solange ihr Aufenthalt gestattet ist*) oder den fast wortgleichen § 56 Abs. 2 S. 1 SchulG Rheinland-Pfalz. Von der allgemeinen Schulpflicht zu unterscheiden ist die Verpflichtung zu der Teilnahme an einem Religionsunterricht. Die Teilnahme am Religionsunterricht ist nur für die Angehörigen der Religionsgemeinschaft verpflichtend, die den Unterricht inhaltlich verantwortet. Zu der Teilnahmepflicht im Zusammenhang mit dem Beiratsmodell, vgl. unten, Kap. 4 B II 3 b, c.

[20] *Kamp*, in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S.41.

C. Fundamentalismusprophylaxe[21] – die Sicherheits- und integrationspolitische Dimension

Spiegelbildlich zu dem muslimischen Interesse, einer Radikalisierung entgegenzuwirken, ist auch der Staat aufgerufen, der Bedrohung durch internationalen islamistischen Terrorismus entgegenzutreten. Im Schatten diverser öffentlich diskutierter präventiver und repressiver staatlicher Maßnahmen wird übersehen, dass auch die Themen islamischer Religionsunterricht und wissenschaftlich institutionalisierte Theologie einen hohen sicherheitspolitischen Impetus aufweisen. In eine ähnliche Richtung zielt eine Äußerung des Innenministers *Thomas de Maizière*, der in einem Zeitungsinterview 2009 wie folgt feststellte:

> *„Religionsunterricht ersetzt nicht Terrorismusbekämpfung, beides gehört zusammen. Es ist gerade der Wunsch des extremistischen Islamismus, den Islam zu missbrauchen, um unter dem Deckmantel der Theologie zu bomben. Darauf müssen wir eine sicherheitspolitische Antwort geben, aber auch eine theologische und gesellschaftspolitische.“*[22]

Findet die islamisch-religiöse Glaubensvermittlung an staatlichen Schulen und Hochschulen statt, birgt das nicht nur für die Muslime die genannten Vorteile der innerreligiösen Extremismusbekämpfung, sondern auch und insbesondere aus Sicht des Staates eine Ausweitung seiner mäßigenden Einflussnahme[23]. Deutlich wird das mit einem Blick auf das religiöse Bildungsangebot, wie es sich für die Mehrheit der muslimischen Kinder und Jugendlichen derzeit noch darstellt, nämlich ohne schulischen Religionsunterricht: Der Koranunterricht findet dann in Moscheegemeinden statt, die auch in vielen Radikalisierungsbiographien muslimischer Jugendlicher eine zentrale Rolle einnehmen[24]. Die pädagogischen Abläufe in den Moscheegemeinden entziehen sich vollständig der äußeren Einsicht und weitestgehend den staatlichen Zugriffsmöglichkeiten[25]. Insbesondere gilt das für die im Koranunterricht vermittelten Lehrinhalte. Mit der Veranstaltung islamischen Religionsunterrichts stellt der Staat ein alternatives Bildungsangebot bereit und beendet die faktische Monopolstellung des Koranunterrichts. Ob die Frequentierung von Koranschulen und staatlich durchgeführtem Unterricht tatsächlich in

---

21 *Heinig*, ZevKR 56 (2011), S. 241.

22 DIE ZEIT vom 03.12.2009, Nr. 50/2009.

23 *Stock* spricht in diesem Zusammenhang von „mentaler Gewaltprävention“, NVwZ 2004, S. 1402; vgl. auch *Schneider/Strunk*, RdJB 2010, S. 53.

24 Vgl. etwa Verfassungsschutz Bremen, Verfassungsschutzbericht 2014, S. 66 f.; dort wird vom „Kultur & Familien Verein e.V.“ (KuF) berichtet, der entscheidend zur Radikalisierung zweier nach Syrien ausgereister Männer beigetragen haben soll, abrufbar unter: https://ssl.bremen.de/verfassungsschutzbericht/sixcms/media.php/13/Verf-Bericht-2014.pdf?backend_call=true (15.11.2015).

25 Vgl. auch *Rohe*, ZRP 2000, S. 212; *Doerfer-Kir*, RdJB 2010, S. 51 f.

einem Alternativverhältnis zueinander stehen, bleibt abzuwarten[26]; jedenfalls stellt der Religionsunterricht ein Gegengewicht zu den Koranschulen dar[27]. Im Idealfall wird die Koranschule den staatlichen Unterricht ergänzen und nicht umgekehrt[28]. Parallel dazu zielen die staatlichen Bemühungen aber auch auf die islamischen Geistlichen selbst, die mit der religiösen Unterweisung in den Moscheegemeinden betraut sind. Die Universitäten bieten jeweils separate Studiengänge – ebenfalls in deutscher Sprache – an, die die theologische Ausbildung zum Imam zum Ziel haben[29].

Durch einen islamischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen wird die Vermittlung rechtsstaatswidriger oder verfassungsfeindlicher Positionen an muslimische Schüler effektiv minimiert. Zwar ist dem Staat durch das Neutralitätsgebot jede direkte inhaltliche Einflussnahme auf die Inhalte der Lehrpläne verboten, doch entscheidet er – obschon in engen paritätisch gebotenen Grenzen – darüber, welche muslimischen Akteure ihrerseits die Unterrichtsinhalte festlegen. Er darf eine Selektion zumindest insofern vornehmen, als er bestimmte, seinen eigenen verfassungsrechtlich gesicherten Positionen zuwiderlaufende Religionsauffassungen bzw. solche Auffassungen vertretende Gruppen von vornherein von der Wahrnehmung religiöser Gestaltungsrechte ausschließt[30]. Weil der Staat gegenüber Eltern und Schülern grundrechtsverpflichtet ist, verfügt er als *Ausrichter* des Unterrichts zudem über das Recht auf eine inhaltliche Letztkontrolle[31]. Somit besteht die verfassungsrechtlich unbedenkliche Möglichkeit der indirekten, nötigenfalls „mäßigenden" Einwirkung des Staates auf die an seinen Schulen durch seine Beamten zu vermittelnden religiösen Lehrinhalte.

Die Vorzüge einer staatlichen Religionslehrerausbildung an deutschen Universitäten gehen aber sogar über die dargestellten Möglichkeiten der Einsichtnahme und Letztkontrolle hinaus: Die Hoffnung, dass die durch die Einbindung in Staatsaufgaben erzeugte Öffentlichkeit die beste Seite der Islamverbände stimuliert, dürfte nicht ganz unbegründet sein. Zudem verschafft der Staat der islamischen Theologie durch ihre institutionelle „Beförderung" in den Raum staatlicher Universitäten bedeutende Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten. Der Islam ist „im Reizklima der Universität" nicht nur den Einflüssen anderer Wissen-

---

[26] Vgl. *Uçar*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 54 und 56; einen solchen Effekt eher ablehnend: *Schneider/Strunk*, RdJB 2010, S. 53 f.

[27] *Uçar*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 54; vgl. auch *Bielefeldt*, Muslime im säkularen Rechtsstaat, S. 105.

[28] Vgl. *Heun*, in: Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 352 f.

[29] Zu dem Studienangebot der verschiedenen Theologiefakultäten unten, Kap. 3 C IV 3-6.

[30] Das gilt sowohl für einen Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG ausweislich des Merkmals der Rechts- und Verfassungstreue (vgl. dazu unten unter Kap. 2 B) als auch im Rahmen einer Kooperation mit islamischen Beiräten (dazu unten unter Kap. 4 C. II 2 und 4).

[31] *Classen*, Religionsrecht, Rn. 489 (S. 240).

schaften ausgesetzt[32], sondern wird sich unter dem prägenden Einfluss einer grundrechtlich geschützten Wissenschaftskultur selbst als wissenschaftliche Disziplin positionieren, reflektieren, modernisieren und reformieren (müssen). Umgekehrt ist es kaum vorstellbar, dass fundamentalistische Islamauffassungen, die sich von vornherein jeder exegetischen Annäherung an die religiösen Schriften des Islam verweigern, einen theologischen Diskurs auf wissenschaftlicher Ebene an einer staatlichen Hochschule überhaupt suchen. Idealerweise wird nach Etablierung islamisch-theologischer Lehrstühle oder Fakultäten das schulische Lehrpersonal im Gegensatz zu vielen der derzeit in den Moscheegemeinden tätigen Imame seinerseits im Sinne einer mit der grundgesetzlichen Werteordnung vollständig in Einklang stehenden Islamauffassung ausgebildet sein[33]. An die muslimischen Kinder und Jugendlichen wird in der Folge ein mehr als bisher selbstreflektierter, auf dem Boden der Rechtsstaatlichkeit und „im unverzichtbaren europäischen Rechtsrahmen“[34] gediehener Islam weitergetragen[35]

D. Wissenschaftlich institutionalisierte Theologie als Basis für einen Islam deutscher Prägung

War in den bisherigen Ausführungen bislang stets von *dem* Islam die Rede, ist es doch höchst unklar, *wer oder was* dieser Islam in Deutschland überhaupt ist, *wer* genau sich also theologisch selbst reflektieren und modernisieren soll.

Der Islam ist – nicht in seiner religiösen, sondern in seiner soziologischen Dimension – Teil der deutschen Gesellschaft, beheimatet ist er jedoch in den Kulturen seiner Herkunftsländer. Entsprechend der Zusammensetzung der muslimischen Bevölkerung ist der in Deutschland praktizierte Islam in höchstem Maße „ethnienheterogen“[36] und weist keine einheitliche (gesamtislamische) Identität auf. Wird die islamisch-religiöse Bildung nun durch die Einrichtung islamischen Reli-

---

[32] *Hollerbach*, HdbStKirchR, Bd. 2, S. 560; vgl. auch *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 69.

[33] Zu der derzeitigen Ausbildungspraxis vgl. *Ceylan*, Die Prediger des Islam, insb. S. 39-41.

[34] *Rohe*, Islamisches Recht, S. 390.

[35] Zu berücksichtigen ist aber, dass der Staat keinen Einfluss darauf hat, ob die von ihm ausgebildeten Imame von den Moscheegemeinden auch tatsächlich eingestellt werden; es ist daher zutreffend, dass ein *Gelingen* des „Projekts Islamische Studien“ maßgeblich von der „Anerkennung“ durch die islamischen Gemeinden abhängt, vgl. *Reinhard Schulze*, Universität Bern, Institut für Islamwissenschaft und Neuere Orientalische Philologie, Stellungnahme im Öffentlichen Fachgespräch zum Thema „Erfahrungen mit der Einrichtung Islamischer Studien an deutschen Hochschulen“, des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestags am 16.01.2013, abrufbar unter: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Erfahrungen_mit_islamischen_Studien/index.html (21.02.2013).

[36] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 148 f.

gionsunterrichts und islamisch-theologischer Fakultäten in den staatlichen Verantwortungsbereich überführt, geht damit eine weitere nicht nur sicherheits-, sondern auch integrationspolitisch relevante Erwartung einher, in der staatliche Interessen und solche der Muslime zusammentreffen: nämlich die der Schaffung eines *Islam deutscher Prägung*. Der Begriff des Islam deutscher Prägung soll die Idee des *Euro-Islam* aufgreifen[37], der eine „europäisch-islamische Identität“[38] bzw. einen „mit der zivilisatorischen Identität Europas versöhnten Islam“[39] beschreibt, und sie auf die kleinere, nationale Bezugsgröße übertragen. Die Struktur der Muslime weist nämlich auch zwischen den einzelnen europäischen Staaten bedeutende Unterschiede auf: Während etwa ein hoher Anteil in England lebender Muslime aus Pakistan stammt, sind die Herkunftsländer der französischen Muslime vornehmlich die Maghreb-Staaten. Auch in Belgien und den Niederlanden machen Einwanderer aus deren ehemaligen Kolonialgebieten den größten Anteil aus. Österreichs Muslime stammen traditionell überwiegend aus den Balkanstaaten und in Deutschland ist eine deutliche Dominanz türkischstämmiger Muslime festzustellen[40]. Italo-, Franko-, Anglo-, Austro- und eben ein deutscher Islam entwickeln sich also unter höchst unterschiedlichen islamischen Einflüssen. Dennoch soll der deutsche Islam ebenso wenig ein türkischer Islam sein wie der französische ein nordafrikanischer oder der britische ein pakistanischer.

Einerseits ist der Islam in Deutschland mit seinen zurückhaltend geschätzten vier Millionen Glaubensangehörigen (mit steigender Tendenz) längst keine klassische Minderheitsreligion mehr. Andererseits bewegen sich die einzelnen islamischen Einwanderergruppen, gemessen an ihrer zahlenmäßigen Stärke – von den türkischstämmigen Muslimen einmal abgesehen – jeweils am Rande der gesamtgesellschaftlichen Bedeutungslosigkeit. Diese Diskrepanz zeitigt auch praktische Auswirkungen auf das Schicksal islamischer Bildungseinrichtungen: Selbst wenn es den Verbänden einzelner Einwandergruppen gelänge, jeweils den Status einer Religionsgemeinschaft zu erlangen, erreichen sie jeweils allein nicht die erforderliche „kritische Größe“[41], die den Staat zur (flächendeckenden) Einrichtung jeweils eigenen Religionsunterrichts für die einzelnen Gruppen veranlassen könnte[42]. Schon deswegen steht der Islam unter einem – für eine Religion in der Diaspora typischen – *Unierungs*druck. Bedeutender gesellschaftlicher Faktor kann der Islam langfristig nur dann sein, wenn die partikularen muslimischen Bevölkerungsgrup-

---

[37] Vgl. auch *Uçar*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 54.

[38] *Rohe* spricht insofern von „*Euro-Islam*“ und einem „*Islam europäischer Prägung*“, Islamisches Recht, S. 391; vgl. auch *Steinbach*, in: Deutscher Islam – Islam in Deutschland, S. 103 ff.

[39] *Tibi*, in: Feindbild Christentum im Islam, S. 59.

[40] *Volk* beziffert den Anteil der Muslime mit „türkischstämmigem Hintergrund“ auf 63% , *Volk*, in: Die politische Meinung 531 (2015), S. 17.

[41] *De Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 35.

[42] Vgl. *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 276; zu der ungeschriebenen Kooperationsvoraussetzung der *hinreichenden Repräsentativität* einer Religionsgemeinschaft vgl. unten unter Kap. 2 C.

pen ihr personelles Potential bündeln und sich auf Basis einer inhaltlichen Mindestübereinkunft eine islamische Gesamtrepräsentanz entwickelt, die mit einem Mandat aller in Deutschland lebenden Muslime und – was entscheidend ist – möglichst aller in Deutschland vertretenen Islamverbände ausgestattet ist. Die staatlichen Lösungen, die eine gesamtislamische Ausrichtung, also die Einbeziehung mehrerer islamischer Verbände anstreben, forcieren eine solche Entwicklung. Insbesondere die Beiratslösung könnte daher zur Verwirklichung eines Islam deutscher Prägung einen weitaus wertvolleren Beitrag leisten als das verfassungsrechtliche Ideal einer Einzelkooperation, da sie die Islamversionen vieler verschiedener Einwanderergruppen aufgreift und gewichtet, und damit die Entstehung einer *gesamtislamischen Identität* befördert.

Islam deutscher Prägung bzw. Euro-Islam stehen in einem Konkurrenzverhältnis zu den Islamauffassungen der muslimischen Herkunftsländer oder, um es deutlicher zu sagen: Die Schaffung einer gesamtislamischen Identität setzt eine vorherige *Herauslösung* des Islam aus den Prägungen seiner Herkunftsländer logisch voraus. Eine so bewirkte „Ent-Nationalisierung" des Islam[43] ist kein bloßer Begleiteffekt, sondern in politischer Hinsicht gewollt, da die in den Herkunftsländern vorherrschenden Islamauffassungen dem geltenden europäischen Staats- und Religionsverständnis zum Teil sehr deutlich zuwiderlaufen[44]. Der Islam ist in vielen islamischen Herkunftsländern nicht nur Religion, sondern zugleich Rechts- und Gesellschaftsordnung[45]. Er nimmt in seinen Herkunftsländern eine Rolle ein, die einer Religion in den europäischen Staatsordnungen nicht zugedacht ist. Offensichtlich ist das bei Staaten, deren Rechtsordnungen sich direkt oder indirekt auf die Scharia stützen[46]. Außerdem ist den islamisch geprägten Staaten eine für europäische Rechtsordnungen kennzeichnende institutionelle Trennung zwischen Staat und Religion weitestgehend fremd[47]. Das gilt auch und insbesondere für die Türkei: Schon zu Zeiten des strengen Laizismus unter Atatürk wurden die religiösen Angelegenheiten und Inhalte verbindlich von einer der Regierung angeglieder-

[43] *Kaddor* erkennt in den Islamverbänden, insbesondere der DİTİB, bzw. in deren Einbindung in staatlich initiierte Foren die Ursache für eine *Nationalisierung* bzw. *Ethnisierung* des Islam, *Kaddor,* Muslimisch – Weiblich – Deutsch, S. 197.

[44] Der Bundesvorsitzende der Partei Bündnis 90/Die Grünen, *Cem Özdemir* forderte in einem Zeitungsinterview, dass die türkische Staatsregierung die Muslime in Deutschland „*freigeben*" müsse, Frankfurter Allgemeine vom 28.11.2015.

[45] *Gutheil*, in: Integration und Islam, S. 42 und 44 f.; *Huber*, Unvereinbare Gegensätze? Scharia und säkulares Recht, 30. Deutscher Evangelischer Kirchentag (2005), abrufbar unter: http://ekd.de/kirchentag/2005/aktuell/huber_scharia_und_saekulares_recht.html (10.10.2015)

[46] Der Begriff „Scharia" ist vielen Interpretationsmöglichkeiten und Fehldeutungen zugänglich, dazu im Ganzen *Rohe*, Das Islamische Recht, S. 9 ff.; hier soll nach weitem Verständnis mit *Rohe* die „Gesamtheit aller religiösen und rechtlichen Normen, Mechanismen zur Normfindung und Interpretationsvorschriften des Islam" gemeint sein, vgl. *Rohe*, Das Islamische Recht, S. 9.

[47] Vgl. *Uslucan*, ZAR 2006, S. 244.

ten Religionsbehörde, dem *Diyanet İşleri Başkanlığı* (Diyanet), festgelegt[48]. Auch das Verhältnis zu anderen Religionen stellt sich in den islamischen Rechts- und Gesellschaftsordnungen bisweilen problematisch dar. Das Gebot religiöser Gleichheit ist vielen islamisch geprägten Rechtssystemen fremd; oftmals bieten staatliche Behörden den Angehörigen nicht-islamischer Minderheitsreligionen zwar Schutz, allerdings nur sofern die (verbreiteten) gesellschaftlichen Vorbehalte – etwa gegenüber Christen – sich in gewaltsamen Übergriffen niederschlagen, die eine sicherheits- und polizeirechtliche Relevanz erreichen. Ansonsten wird der Islam entweder förmlich oder aber durch die Bezugnahme auf die Scharia zur Staatsreligion erklärt. Solange sich die Idee eines Islam deutscher Prägung nicht durchgesetzt hat, erhalten die in Deutschland lebenden Muslime ihre religiöse Prägung durch die in ihren Herkunftsländern vorherrschenden Islamauffassungen. Das gilt nicht nur für die Muslime, die in den Herkunftsländern aufgewachsen und sozialisiert worden sind, sondern für all diejenigen, die das religiöse Angebot der Moscheegemeinden hierzulande in Anspruch nehmen. Die dem bereits angesprochenen Diyanet organisatorisch angegliederte DİTİB unterhält in Deutschland 896 Moscheegemeinden[49]. Die Imame werden als türkische Staatsbeamte von dem Diyanet in die Gemeinden entsandt und zeichnen dort für theologische Belange umfassend verantwortlich[50]. Zudem verfügen viele islamisch geprägte Länder über staatliche oder außer- bzw. überstaatliche religiöse Autoritäten, die die Agenda verfolgen, den eigenen – nach rechtsstaatlichen Maßstäben bedenklichen – Islamauffassungen auch außerhalb der eigenen Herrschaftsgebiete zur Geltung zu verhelfen. Zum Teil richten sie konkrete religiöse Anordnungen an die im Ausland lebenden Muslime. Zu nennen sind hier (grundsätzliche und anlassbezogene) Fatwa-Urteile islamischer Gelehrter oder Religionsführer[51]. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch der theologische „Expansionsdrang" Saudi-Arabiens, der sich vor allem in wissenschaftlichen Förderinitiativen offenbart, mit denen es die Verbreitung der wahhabitischen Islamlehre weltweit voranzutreiben sucht[52]. Zugleich werden die Moscheegemeinden in Deutschland mit finanziellen Zuwendungen, aber auch mit personellen Mitteln, längst nicht nur aus der Türkei,

---

48 *Akyol*, Generation Erdogan, S. 14; *Roy*, Der islamische Weg nach Westen, S. 96.

49 Basierend auf eigenen Angaben, vgl. unter: http://www.ditib.de/default.php?id=5&lang=de (07.10.2013).

50 *Ceylan*, Die Prediger des Islam, S. 26.

51 Beispielhaft erwähnt seien der Aufruf zur Tötung *Salman Rushdies* durch den iranischen *Ayatollah Chomenei*, die vom Großmufti von Ägypten erlassene Fatwa, wonach die Bildhauerei den Lehren des Islam widerspreche oder die Fatwa des obersten Muftis von Saudi-Arabiens, wonach sämtliche Kirchen auf der arabischen Halbinsel zu zerstören seien.

52 Vgl. *Wick*, in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, S. 43 und 45; *Spuler-Stegemann*, in: Feindbild Christentum im Islam, S. 154; *Kandel*, in: Problemfelder im christlich-muslimischen Dialog: Die EKD-Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft" in der Diskussion, S. 27.

sondern aus verschiedenen islamischen Herkunftsländern gefördert[53]. Dabei sind die Förderwege und die institutionellen Bezüge zwischen Moscheegemeinde und Herkunftsland jenseits der DİTİB-Moscheen in den seltensten Fällen erkennbar. Letztlich geht es bei dieser Art von Förderung um nicht weniger als die Deutungshoheit des Islam: Diese ist – solange es an einer an deutschen Universitäten institutionalisierten Theologie fehlt – im Ausland verortet. Imame, die im Klima islamistisch-autoritärer Staaten an Hochschulen ausgebildet sind und denen jedwede wissenschaftlich-exegetische Annäherung an den Islam untersagt ist, tragen die ihnen dort vermittelten Islamauffassungen als unverrückbare Glaubenswahrheiten an junge Muslime in den Moscheegemeinden in Deutschland weiter[54]. Österreich hat auf die Verbindungen der Islamverbände ins Ausland in der Weise reagiert, dass es diese künftig strengen gesetzlichen Grenzen unterwirft: Die im Februar 2015 erlassene und zu Beginn des Jahres 2016 in Kraft tretende Änderung des Islamgesetzes[55] enthält in § 6 Abs. 2 die Bestimmung, dass muslimische Organisationen keine finanziellen Zuwendungen aus dem Ausland erhalten dürfen[56]. Zudem sollen nach § 11 Abs. 2 des Gesetzes alle Imame in Österreich ausgebildet und ansässig sein[57]. Viele deutsche Bundesländer genügen sich hingegen nicht darin, den ausländischen Einfluss nach österreichischem Vorbild zu unterbinden, sondern ebnen mit der Etablierung islamisch-theologischer Fakultäten den Weg für die Entstehung eines Islam, der sich von den Islamversionen einiger Herkunftsländer unterscheidet. Ein Islam, der Absolutheitsansprüche weder gegenüber dem Staat noch gegenüber anderen Religionen erhebt. Ein Islam, der das vom Grundgesetz vorgegebene Freiheitsverständnis, etwa in puncto Geschlechterverhältnis, nicht nur akzeptiert, sondern idealerweise verinnerlicht. Dieser Islam deutscher Prägung, der durch seine Fortentwicklung und Kultivierung unter dem Schutz der Religions- und Wissenschaftsfreiheit[58] und im gegenseitigen Austausch

[53] Vgl. zum Beispiel Jugoslawiens bzw. später Bosnien-Herzegowinas, *Omerika*, in: Islam und Diaspora, S. 322, 326 ff.

[54] *Steinbach*, in: Deutscher Islam – Islam in Deutschland, S. 103 f.

[55] Das Gesetz stammt aus dem Jahre 1912 und heißt vollständig Gesetz betreffend Anerkennung der Anhänger des Islam als Religionsgemeinschaft.

[56] Die Vorschrift im Wortlaut: „Die Aufbringung der Mittel für die gewöhnliche Tätigkeit zur Befriedigung der religiösen Bedürfnisse ihrer Mitglieder hat durch die Religionsgesellschaft, die Kultusgemeinden bzw. ihre Mitglieder im Inland zu erfolgen."

[57] Die Vorschrift im Wortlaut: „Zur Besorgung der Angelegenheiten nach Abs. 1 [religiöse Betreuung] kommen nur Personen in Betracht, die aufgrund ihrer Ausbildung und ihres Lebensmittelpunkts in Österreich fachlich und persönlich dafür geeignet sind. […] Die fachliche Eignung liegt nur dann vor, wenn ein Abschluss eines islamisch-theologischen nach § 15 [islamisch-theologische Ausbildung an österreichischen Universitäten] oder eine gleichwertige Ausbildung vorliegt. Die persönliche Eignung erfordert […] Deutschkenntnisse auf dem Niveau der Reifeprüfung. […]"

[58] Dass universitär betriebene Theologie grundsätzlich unter den Wissenschaftsbegriff fällt und damit den Schutz der Wissenschaftsfreiheit genießt, entspricht der absolut herrschenden Meinung, vgl. ausführlich *M. Heckel*, ZevKR 55 (2010), S. 161 ff.

mit anderen Religionen und wissenschaftlichen Disziplinen eine *genetische Kompatibilität* mit den freiheitlichen und rechtsstaatlichen Prinzipien westlicher Verfassungen aufweist, soll der theologische Gegenentwurf zu den Islamauffassungen der Herkunftsländer sein.

Der dargestellte Effekt der „Ent-Nationalisierung“ ist jedoch keinesfalls im Sinne einer *Entwurzelung*, sondern vielmehr als *Emanzipierung* des Islam von seinen verschiedenen nationalen Prägungen zu verstehen. Der Islam hat seinen genetischen Ursprung im Ausland. Er kann an deutschen Universitäten weiterentwickelt, gar reformiert und mit den Grundwerten westlicher Staats-, Rechts- und Gesellschaftsordnungen in Einklang gebracht werden, doch bleiben die ausländischen Einflüsse für ihn dabei stets identitätsstiftend. Bevor überhaupt eine wissenschaftlich-theologische Auseinandersetzung mit Glaubensinhalten stattfindet, bezeichnet der *Islam in Deutschland* eine Art Schmelztiegel, dessen Gestalt von den in Deutschland vertretenen islamischen Ethnien entsprechend ihrer zahlenmäßigen Stärke geprägt ist. Er ist also türkisch dominiert, wird aber auch von vielen anderen Ethnien und Kulturen beeinflusst; der Zustrom von Flüchtlingen aus Syrien und dem Irak, dessen Ende nicht abzusehen ist, wird die Kräfteverhältnisse bzw. die ethnische Zusammensetzung der Muslime in Deutschland nachhaltig verändern. Der *Islam deutscher Prägung* beschreibt das Resultat einer wissenschaftlich-theologischen Fortentwicklung des *Islam in Deutschland*[59]. Am Ende dieses Entwicklungsprozesses könnten die Muslime in Deutschland über eine gemeinsame, *gesamtislamische Identität* verfügen. Eine vollständige Einebnung der kulturellen und glaubenspraktischen Unterschiede zwischen den in Deutschland lebenden Muslimen ist hingegen weder realistisch noch erstrebenswert.

Besonderer Beachtung bedarf die Rolle des Staates: Es mag sich der Eindruck aufdrängen, der Staat versuche, sich einen ihm wohlgesonnen Islam als Partner in der Bekämpfung des radikalen Islamismus zu *formen*. Und in der Tat, wie bereits dargestellt, lassen sich die staatlichen Motive in den sicherheits- und integrationspolitischen Bereichen nicht trennscharf von jenen der Muslime auseinanderhalten. Der Staat entgeht dem Vorwurf eines Neutralitäts- und Paritätsverstoßes nicht bereits mit Verweis darauf, dass er nicht direkt über islamische Glaubensinhalte bestimme, also nicht etwa zulässige Inhalte, wissenschaftliche Methoden oder Themen hoheitlich anordne und auch die intendierte Entwicklung islamischer Inhalte selbst nicht aktiv betreibe, sondern den Muslimen lediglich den institutionellen Rahmen für einen rein innerislamischen Reformationsprozess zur Verfügung stelle. Auf subtilere Weise nimmt der Staat nämlich schon Einfluss, wenn er bestimmte islamische Richtungen, etwa einen liberalen bzw. die diesen vertretenden Gruppen einseitig fördert, während er andere, unliebsame Verbände ohne

[59] Die begriffliche Gegenüberstellung von *deutschem Islam* und *Islam in Deutschland* findet sich bereits in dem Titel des 2000 veröffentlichten Sammelbandes „Deutscher Islam – Islam in Deutschland“ mit Beiträgen und Ergebnissen der 1. Bremer Islam-Woche.

erkennbaren sachlichen Grund von einer Mitwirkung ausschließt. Wie noch zu zeigen ist, kann sich der Staat daher auch bei der Besetzung eines Beirats nicht darauf berufen, von der Bindung bestimmter Teilnahmekriterien befreit zu sein, nur weil seinem religionsfördernden Handeln – zumindest nach derzeit überwiegender Auffassung der Bundesländer – insofern kein entsprechender verfassungsrechtlicher Anspruch gegenübersteht. Im Gegenteil erhöht sich die Gefahr einer staatlichen Selektion gerade dadurch, dass es für alternative Kooperationsformen keine anerkannten Teilnahmekriterien gibt, obwohl die staatlichen Einrichtungen Schule und Universität von den berücksichtigten Verbänden etwa im Rahmen der Beiratslösung letztlich in gleichem Maße genutzt werden wie von Religionsgemeinschaften im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG.

Die grundsätzliche staatliche Bereitschaft zur Förderung einzelner, die Idee eines Islam deutscher Prägung tragender Islamverbände widerspricht den Geboten paritätischen und neutralen Staatshandelns nicht. Entsprechende verfassungsrechtliche Anfragen richten sich vielmehr an die konkrete Umsetzung dieser Förderung; ob der Staat diesen – zunächst zu definierenden – verfassungsrechtlichen Vorgaben bei der Errichtung islamischer Beiräte entsprechen kann, soll an anderer Stelle dieser Arbeit thematisiert werden[60]. Allein die Tatsache, dass die Triebfeder staatlicher Bemühungen (auch) sicherheits- und integrationspolitische Interessen sind, verfängt jedenfalls nicht.

E. Die verfassungsrechtliche Ausgangssituation

I. Die Schulebene – Anspruch auf Erteilung von Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG

1. Der Gewährleistungsumfang von Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG

Zum Gewährleistungsgehalt des Art. 7 Abs. 3 GG[61] zählt nach herrschender Auffassung in der Literatur zunächst die institutionelle Garantie[62], die Religionsunterricht als öffentlich-rechtliche Institution vorschreibt und damit gegenüber anderen

[60] Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen vgl. gesamtes Kap. 4 dieser Arbeit.

[61] Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG im Wortlaut: Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt.

[62] *Link*, in: HdbStKirchR, Bd. 2, S. 439; *Kästner*, in: Essener Gespräche 32 (1998), S. 65 ff.; BVerfGE 74, 244 (245, 253); kritisch: *Bock*, RdJB 2001, S. 334; die Rechtsfigur der Einrichtungsgarantie grundsätzlich ablehnend: *Unruh*, ZevKR 52 (2007), S. 13 ff.; *ders.*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 551 (S. 325 f.); *Waechter*, Die Verwaltung 29 (1996), S. 47 ff.

Schulfächern hervorhebt und sichert[63]. Im Kontext dieses Kapitels relevanter ist jedoch die Frage nach einer möglichen subjektiv-rechtlichen Komponente der Vorschrift[64].

Da der Staat nach dem Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 GG zur Ermöglichung eines Religionsunterrichts verpflichtet ist, liegt es nahe, korrespondierend mit dieser Verpflichtung auch eine Berechtigung anzunehmen. Die subjektive Dimension der Vorschrift könnte mit Hinweis auf ein vermeintliches Paradoxon abzulehnen sein: Dass mit einem Anspruch zwingend eine Verpflichtung der Schüler selbst einhergehe, lasse sich mit dem Wesen der Grundrechte schwerlich in Übereinstimmung bringen[65]. Dieser Einwand scheint jedoch zu übersehen, dass eine Teilnahmeverpflichtung nur vorbehaltlich einer seinerseits verfassungsrechtlich gebotenen Abmeldemöglichkeit besteht[66]. Gegen die Anspruchsqualität des Art. 7 Abs. 3 GG wird zudem vorgebracht, die Annahme eines nur regional begrenzt geltenden Leistungsrechts sei systemwidrig[67]. Tatsächlich nimmt Art. 141 GG einige Bundesländer von der Geltung des Art. 7 Abs. 3 GG aus; allerdings ist es etwa mit Blick auf Art. 142 GG gar nicht ungewöhnlich, dass die föderale Struktur der Bundesrepublik sich auch in einer unterschiedlichen Verfügbarkeit grundrechtlicher Gewährleistungen niederschlägt[68]. Auch der Anspruchscharakter der Vorgängernorm Art. 149 Abs. 1 S. 3 WRV, deren Wortlaut Art. 7 Abs. 3 GG nahezu wortgetreu aufgegriffen hat[69] , stand seinerzeit nicht zur Diskussion[70]. Obwohl die Anspruchsqualität im Vergleich zu anderen Normen wie Art. 137 Abs. 5 S. 2 WRV oder Art. 141 WRV nicht so deutlich hervortrete, erkannte zuletzt auch das

[63] *Robbers*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 7, Rn. 118; *Badura,* in: Maunz-Dürig, GG-Komm., Art. 7, Rn. 69.

[64] Den Streitstand zum subjektiv-rechtlichen Gehalt der Vorschrift zusammenfassend *Hildebrandt,* Das Grundrecht auf Religionsunterricht, S. 13 ff. und S. 164 ff., dort insb. S. 177 ff.; die institutionelle Garantie wird noch an 2 Stellen dieser Arbeit aufgegriffen: zum einen bei der Frage nach möglichen Ansprüchen auf die Einrichtung von Beiräten (Kap. 4 F I) und zum anderen im Zusammenhang mit der Frage, ob die christlichen Kooperationsverhältnisse in ihrer derzeitigen Form gegen eine Neuordnung der Kooperation bzw. gegen eine Entwicklung hin zu übergemeinschaftlichen Kooperationsformen abgesichert sind (Kap. 5 A I).

[65] *Unruh* weist auf diesen vermeintlichen Wertungswiderspruch hin, räumt die Bedenken jedoch mit der hier wiedergegebenen Argumentation sogleich wieder aus: *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 417 a.E. (S. 257).

[66] *Unruh* spricht über den Religionsunterricht daher als „relatives Pflichtfach“, *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 429 (S. 254).

[67] *Renck*, DöV 47 (1994), S. 31.

[68] *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 417 (S. 257).

[69] Art. 149 Abs. 1 Satz 3 WRV im Wortlaut: Religionsunterricht wird in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft unbeschadet des Aufsichtsrechts des Staates erteilt.

[70] *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 416 (S. 256); *Hildebrandt*, Das Grundrecht auf Religionsunterricht, S. 202 ff.

Bundesverfassungsgericht die subjektiv-rechtliche Dimension des Art. 7 Abs. 3 GG an[71].

2. Berechtigte, Voraussetzungen und Inhalt des Anspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG

Uneinigkeit herrscht schließlich auch über die sich unmittelbar anschließende Frage der Anspruchsinhaberschaft: Die Religionsgemeinschaften sind als Anspruchsinhaber überwiegend anerkannt[72]. Nur vereinzelt wird vertreten, der religionsgemeinschaftliche Anspruch erschöpfe sich in der staatlichen Achtung des Übereinstimmungsgebots und erstrecke sich nicht auf die Frage der Einrichtung des Unterrichts[73]. Zutreffend ist zwar, dass Art. 7 Abs. 3 GG der Verwirklichung der individuellen Religionsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 GG[74], des elterlichen Erziehungsrechts nach Art. 6 Abs. 2 GG sowie des Elternrechts auf konfessionelle Kindeserziehung dient[75] und diese jeweils keine religiösen Kollektive berechtigten. Darüber hinaus umfasst die Schutzpflichtdimension jedoch auch die Religionsgemeinschaft, da sie durch die Mitwirkung an staatlichem Religionsunterricht ihren religiösen Auftrag in der Sphäre der öffentlichen Schule erfüllt[76]. Und obwohl die Berechtigung der Religionsgemeinschaft ihre Legitimation aus Individualgrundrechten ableitet und ihr insofern eine dienende Funktion zukommt, beweist das Beispiel der Anstaltsseelsorge, dass eine Berechtigung der Gemeinschaft dadurch keineswegs ausgeschlossen sein muss[77].

Umgekehrt wird aber auch Eltern und Schülern ein Anspruch auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG nicht einheitlich zuerkannt. Für eine solche Berechtigung spricht die Verortung der Norm im ersten Abschnitt des Grundgesetzes, in dem überwiegend Individualgrundrechte verbürgt sind[78]. Dagegen streitet insbesondere der Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG, der Eltern und Schüler mit keinem Wort erwähnt[79]. Zudem müsste einem durchsetzbaren Anspruch der Eltern und Schüler neben der Verpflichtung des Staates auch eine solche der Religionsgemeinschaft selbst gegenüberstehen. Da die Religionsgemeinschaft jedoch nicht grundrechtsverpflichtet sein kann und die Einrichtung des Religionsunterrichts

[71] BVerwGE 123, 49 (54).
[72] BVerfGE 123, 52; *Korioth*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 45 f.; *Classen*, Religionsrecht, Rn. 469 ff., insb. 475 (S. 195 f.); *Robbers,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 7, Rn. 123.
[73] *Maurer*, die verfassungsrechtliche Grundlage des Religionsunterrichts, in: Abhandlungen zum Kirchenrecht und Staatskirchenrecht, S. 243 f.; *ders.*, in: FS Zacher, S. 586.
[74] *M. Heckel*, ZevKR 44 (1999), S. 151; Gleiches gilt für theologische Fakultäten, *M. Heckel*, ZevKR 55 (2010), S. 123.
[75] *Classen*, Rn. 469 f. (S. 228 f.); *Link*, ZevKR 47 (2002), S. 462.
[76] *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 450 (S. 273); *Hildebrandt*, Das Grundrecht aus Religionsfreiheit, S. 196 ff.
[77] *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 450 (S. 273).
[78] *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 311 (S. 213).
[79] *Korioth*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 46.

ihrer Mitwirkungsbereitschaft anheimgestellt ist, stünde Eltern und Schülern lediglich ein *Anspruch unter Vorbehalt* zu, was der Systematik der Grundrechte an sich widerspricht[80]. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch die Wahrnehmung anderer Grundrechte die Mitwirkung Dritter erfordern, etwa auch Art. 7 Abs. 4 und 5 GG, deren subjektiv rechtlicher Gehalt deswegen jedoch nicht in Zweifel gezogen wird[81].

Sofern nun mit der durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigten[82] herrschenden Meinung dennoch eine Anspruchsinhaberschaft von Eltern und Schülern bejaht wird, kann das nicht darüber hinwegtäuschen, dass allein die Religionsgemeinschaft über die Wertigkeit dieses Anspruchs entscheidet: Zum einen hängt die Verwirklichung des Anspruchs von der religionsgemeinschaftlichen Initiative ab[83], zum anderen kann nur sie allein die materiellen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen[84]. Der Verfassungsbegriff „Religionsgemeinschaft" benennt nämlich nicht nur die Anspruchsinhaberin, sondern gleichsam das Anforderungstableau für die Geltendmachung des Anspruchs. Der Begriff umfasst die konstituierenden Kooperationsvoraussetzungen und soll im zweiten Kapitel einer genauen Untersuchung unterzogen werden.

Der Erläuterung bedarf in diesem Zusammenhang außerdem der auch in dieser Arbeit immer wieder verwendete Terminus der „rechtlichen Anerkennung". Anders als andere Rechtsordnungen sieht das deutsche Recht weder einen Anerkennungsakt noch ein förmliches Anerkennungsverfahren vor[85]. Der religiöse Zusammenschluss *ist* schlicht Religionsgemeinschaft, sobald er zur Ausübung bestimmter Kooperationsaufgaben befähigt wird. Die Übertragung der Kooperationsaufgaben konstituiert somit den „Status" Religionsgemeinschaft.

Der Anspruch der Religionsgemeinschaft richtet sich zunächst auf die *Einrichtung,* also auf die „Bereitstellung der institutionellen Rahmenbedingungen"[86] und die „Durchführung"[87] eines bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen[88]. Alle weitergehenden Kooperationsrechte sind das Spiegelbild der Begrenzung der staatlichen Befugnisse: Würde sich nämlich der Staat gegen-

---

80 *Korioth*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 46; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 311 (S. 213).

81 *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 417 (S. 256 f.); *Harks*, JA 2002, S. 876.

82 BVerfGE 123, 53.

83 *Maurer*, in: FS Zacher, S. 585.

84 Unzutreffend ist daher, wenn in der – zumeist nichtjuristischen – Literatur von einem scheinbar genuinen Anspruch „der Muslime" ausgegangen wird, etwa: *Graf*, in: Der Islam im Westen – der Westen im Islam, S. 246.

85 *Thiele*, in: 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, S. 6 f.

86 *Hildebrandt*, Das Grundrecht auf Religionsunterricht, S. 198.

87 *Classen*, Religionsrecht, Rn. 475 (S. 231).

88 Zu den öffentlichen Schulen zählen alle allgemeinbildenden Schulen, also Grund-, Gesamt-, Haupt-, Real-, Gemeinschaftsschulen und Gymnasien, nicht hingegen bekenntnisfreie Schulen, *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 421 (S. 259).

über Schülern und Eltern die Rolle der fachkundlichen Instanz anmaßen, verstieße er gegen das Neutralitätsgebot, welches ihm religiöse Äußerung und Präferenz verbietet und damit völlige gestalterische Zurückhaltung auferlegt. Daher müssen der Religionsgemeinschaft die alleinige inhaltliche Gestaltungskompetenz hinsichtlich der Lehrpläne sowie die Auswahl des Lehrpersonals obliegen[89]. Demgegenüber zielt der Anspruch der Eltern und Schüler allein auf die *Erteilung* des Unterrichts.

II. Die Hochschulebene – Anspruch auf Errichtung theologischer Fakultäten?

1. Vorfrage: Die Zulässigkeit theologischer Fakultäten im Allgemeinen

Für die Errichtung theologischer Fakultäten fehlt es an einer dem Art. 7 Abs. 3 GG entsprechenden Verfassungsnorm. Das erschwert nicht nur die Herleitung eines möglichen Anspruchs von Religionsgemeinschaften und Gläubigen bzw. einer damit korrespondierenden staatlichen Verpflichtung, sondern wirft gar die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit theologischer Fakultäten überhaupt auf. Eine entscheidende Rolle spielt im Zusammenhang mit dieser vieldiskutierten Verfassungsfrage das aus dem Verbot der Staatskirche nach Art. 137 Abs. 1 WRV abgeleitete Trennungsgebot, welches jede institutionelle Verflechtung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften untersagt[90]. Die alleinige Verantwortung des Staates für öffentliche Hochschulen einerseits und seine religiöse Inkompetenz bzw. die ihm auferlegte neutralitätsbedingte Zurückhaltung in Fragen mit theologisch-inhaltlichem Bezug andererseits erfordern eine Zusammenarbeit mit den Religionsgemeinschaften, welchen die Gestaltungsmacht über die Lehr- und Studieninhalte obliegt[91]. Ebenso wie der Religionsunterricht setzen daher auch die theologischen Fakultäten ein Kooperationsverhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaft voraus, welches eine Aufweichung der Grenzen zwischen staatlichen und religionsgemeinschaftlichen Kompetenzbereichen bewirkt und daher als systematische Abweichung vom Trennungsgebot unzulässig sein könnte. Betrachtet man Art. 7 Abs. 3 GG als „systemwidrige Durchbrechung" eines Grundsatzes strikter Trennung, also als exklusiv angeordnete Ausnahme vom Trennungsgebot, wäre die Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften auf Hochschulebene verfassungswidrig[92]. Stellte Art. 7 Abs. 3

[89] Instruktiv zu den religionsgemeinschaftlichen Kooperationsrechten im Einzelnen *Spriewald*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an deutschen Schulen, S. 86 ff.

[90] Etwa *Classen*, Religionsrecht, Rn. 111 (S. 56); *Unruh*, Rn. 141 (S. 97).

[91] *Link*, ZevKR 47 (2002), S. 453.

[92] *Fischer*, Trennung von Staat und Kirche, S. 91; *v. Zezschwitz*, JZ 1971, S. 11 ff., insb. 13 f.; *Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten, S. 110 f., 229 („partielle Durchbrechung").

GG hingegen allein ein Beispiel für ein vom Verfassungsgeber präferiertes, universal geltendes Prinzip „durchbrochener Trennung“ dar, wäre das Fehlen einer ausdrücklichen Kooperationsanordnung unerheblich[93].

Die Vertreter einer strikten Trennung gelangen jeweils unter Heranziehung unterschiedlicher dogmatischer, zum Teil auf bestimmten grundrechtstheoretischen Vorverständnissen basierender Ansätze zu einem universalgültigen Gebot strikter Trennung zwischen staatlichen und kirchlichen Belangen und halten eine institutionelle Kooperation für grundsätzlich verfassungswidrig[94]. Dass nun aber Art. 7 Abs. 3 GG eine solche Kooperation ausdrücklich und unmissverständlich anordnet, veranlasst die Autoren zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen: Zum Teil wird der evidente Widerspruch durch die Annahme aufgelöst, das Trennungsgebot sei zwar strikt zu interpretieren, gelte aber von vornherein nur vorbehaltlich „verfassungstextlich benannter Ausnahmen“[95], also auch vorbehaltlich der Regelung des Art. 7 Abs. 3 GG[96]. Konsequenterweise muss die strikte Interpretation des Trennungsgrundsatzes jedoch in einer Unterstellung „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ münden, was jedoch selten deutlich konstatiert wird. So bezeichnet etwa *Renck* Art. 7 Abs. 3 GG insofern als „verfassungsrechtliche Anomalie“ und „prinzipienwidriges Verfassungsrecht“, welches jedoch nicht analogiefähig oder erweiterbar sei[97], gelangt aber in seiner Betrachtung gleichwohl zu einer Zulässigkeit theologischer Fakultäten, sofern das Landesverfassungsrecht deren Existenz vorsieht und der Grundsatz der Parität bei der Umsetzung gewahrt bleibt[98]. Zu demselben Ergebnis – ebenfalls unter Annahme eines grundsätzlichen Verstoßes gegen das Trennungsgebot – führt auch der Weg einer Rechtfertigung, die sich neben den landesverfassungsrechtlichen Regelungen zusätzlich auf Art. 5 Abs. 3 GG sowie das kirchliche Selbstbestimmungsrecht aus Art. 137 Abs. 3 WRV stützt[99]. Wenn – wie zum Teil vertreten – Ausnahmen von einer grundsätzlich strikten Trennung neben Art. 7 Abs. 3 GG bereits bei schlichter sachlicher Notwendigkeit zulässig sein sollen[100], drängt sich die Frage der Sinnhaftigkeit eines Festhaltens an einem solch brüchigen Prinzip auf. Weit ist es dann jedenfalls nicht mehr zu einer Interpretation, die das Trennungsgebot als „Instrument libera-

---

93 Die verschiedenen Trennungsmodelle zunächst umfassend darstellend: *Dirksen*, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 41-60.

94 Umfassend kritisch zu den einzelnen dogmatischen Ansätzen: *Dirksen*, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 63-129.

95 *Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten, S. 228.

96 *Fischer*, Volkskirche ade! Trennung von Staat und Kirche, S. 92; *v. Zezschwitz*, JZ 1971, 13 f.; *Preuß*, in: AK-Preuß (2001), Art. 140, Rn. 41.

97 *Renck*, BayVBl. 1999, S. 74

98 *Renck*, NVwZ 1996, S. 336 f.

99 *Lange*, Islamische Theologie an deutschen Hochschulen, S. 64 ff. zu den Rechtfertigungsmöglichkeiten S. 71 ff.

100 *Czermak*, Der Staat 39 (2000), S. 81 ff.; kritisch: Dirksen, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 92 ff., insb. S. 98.

ler gegenseitiger Freigabe aus der früheren staatskirchenrechtlichen Umklammerung" begreift, eine „begrenzte Verbindung und Zusammenarbeit" zwischen Staat und Religionsgemeinschaft von vorherein zulässt und den theologischen Fakultäten somit eine grundsätzliche Legitimation ausspricht[101], ohne sich dazu einer allzu umständlichen dogmatischen Herleitung behelfen zu müssen.

Auch ist der – zum Teil explizit aus der grammatischen Auslegung gewonnene[102] – Schluss, die Norm statuiere ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zulasten einer Kooperation, sachlich nicht überzeugend: Sollte der erste Absatz des Art. 137 WRV bei isolierter Betrachtung tatsächlich auf eine Präferenz für ein distanziertes Verhältnis zwischen Staat und Kirche schließen lassen und sollte ihm innerhalb des Regelungszusammenhangs der gesamten inkorporierten staatskirchenrechtlichen Grundaussagen eine exponierte Stellung zukommen[103], so ist er doch als Teil eines Regelungskonzepts zu sehen. Zu dessen Interpretation ist die gesamte Vorschrift des Art. 137 WRV, insbesondere das in Abs. 3 geregelte kirchliche Selbstbestimmungsrecht, die Regelungen zum Bestand und Entstehung religiöser Körperschaften nach Abs. 5 und 6, aber auch die übrigen Inkorporationsnormen sowie Art. 7 Abs. 3 GG in den Blick zu nehmen[104]. Diese zeichnen jedoch in der Gesamtschau ein anderes Bild vom verfassungsidealen Trennungsverständnis oder werfen zumindest die Frage auf, weshalb der Verfassungsgeber – noch dazu in solch unklarer Formulierung[105] – einen Grundsatz habe statuieren wollen, um ihn noch in derselben Norm wieder zu brechen[106]. Auch die Gesetzesmaterialien liefern für einen Verfassungsgrundsatz strikter Trennung keinen Anhalt: Vielmehr folgte der Verfassungsgeber dem Ideal eines „schiedlich-friedlichen Verhältnisses"[107] und votierte gegen eine Herabstellung der Kirchen in den Rechtsstatus privatrechtlicher Vereinigungen[108]. Die Regelung des Art. 137 WRV ist im zeitlichen Zusammenhang seiner Entstehung zudem von den Verfechtern einer strikten Trennung scharf kritisiert worden[109], was eine Deutung der Regelung als verfassungsrechtliche Entscheidung für eine kooperative Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Religion nahelegt.

---

[101] *M. Heckel*, Die theologischen Fakultäten im weltlichen Verfassungsstaat, S. 30 f.

[102] Kleine, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten, 151 f.; kritisch *Dirksen*, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 78 ff.

[103] *Kleine*, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten, S. 148 ff.

[104] *Dirksen*, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 79 f., 83 ff.

[105] *Dirksen*, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 81.

[106] *Dirksen*, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 86 f.

[107] *Lehmann*, in: Kirche und Staat in Deutschland, Frankreich und den USA, S. 152.

[108] Vgl. *M. Heckel*, JZ 1999, S. 751; *Dirksen*, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 83, m.w.N.

[109] Verhandlungen WRV Bd. 328, S. 1650 f.; ausführlich dazu: *Ennuschat,* Militärseelsorge, S. 173 ff.; *Dirksen*, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 83.

Es mag verwundern, dass der Verfassungsgeber Art. 149 Abs. 3 WRV[110], der eine Bestandsgarantie theologischer Fakultäten enthält, nicht einfach durch Inkorporation oder durch wörtliche Übernahme zum Bestandteil des Grundgesetzes gemacht hat, während immerhin mit Art. 149 Abs. 1 Satz 3 WRV ein Teil derselben Vorschrift in Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG ihre fast wortgenaue Entsprechung gefunden hat. Doch nicht einmal der *bewusste* Verzicht auf eine Überführung in das Grundgesetz deutet auf die legislatorische Absicht hin, theologischen Fakultäten die Legitimation zu entziehen. Abgesehen davon, dass theologische Hochschuleinrichtungen zum Entstehungszeitpunkt des Grundgesetzes existierten und ein solch radikaler Bruch mit der deutschen Universitätstradition einer ausdrücklichen Anordnung bedurft hätte[111], erachtete der Verfassungsgeber die Vorschrift des Art. 149 Abs. 3 WRV offenbar für den Erhalt der Fakultäten als gar nicht notwendig. Vielmehr ging es ihm um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern[112]. Die verfassungsrechtliche Garantie zum generellen Fortbestand der theologischen Fakultäten bedeutet aus Länderperspektive eine Verpflichtung zu deren Erhalt. Die Entscheidung über Erhalt, Schaffung und Beseitigung einzelner theologischer Fakultäten sollte jedoch als Ausdruck der Kulturhoheit allein den Ländern obliegen. Die Übernahme des Art. 149 Abs. 3 GG hätte die Autonomie der Länder beeinträchtigt.[113] Zurecht wurde in der Literatur darauf hingewiesen, dass die Länderkompetenz im Bereich staatlicher Hochschulen umgekehrt durch die Annahme einer Unzulässigkeit theologischer Fakultäten in gleicher Weise beeinträchtigt wäre[114]. Theologische Fakultäten sind trotz fehlenden Pendants zu Art. 7 Abs. 3 GG bzw. zu Art. 149 Abs. 3 WRV nicht verfassungswidrig.

2. *Ansprüche auf Einrichtung theologischer Fakultäten*

a) Einrichtung theologischer Fakultäten als Teil der Gewährleistung des Art. 7 Abs. 3 GG?

Die Generierung geeigneten Lehrpersonals ist die funktionale Schnittstelle zwischen Schul- und Fakultätsebene: Während die Auswahl der Religionslehrer beziehungsweise die letztverantwortliche Mitwirkung an der Auswahlentscheidung zu den religionsgemeinschaftlichen Kernkompetenzen innerhalb des Kooperationsverhältnisses zählt, ist die Schaffung entsprechender Einstellungsverhältnisse alleinige Angelegenheit des Staates als Veranstalter des Unterrichts[115]. Insofern ist

---

[110] Art. 149 Abs. 3 WRV im Wortlaut: Die theologischen Fakultäten an den Hochschulen bleiben erhalten.

[111] *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 66.

[112] *Loschelder*, in: FS Klein, S. 223.

[113] *Nolte,* DÖV 2008, S. 131.

[114] *Dirksen,* Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 151.

[115] *Classen*, Religionsrecht, Rn. 488 (S. 240).

zumindest die *Einstellung* des Lehrpersonals eine aus Art. 7 Abs. 3 GG mittelbar erwachsende Rechtspflicht des Staates[116]. Fehlt es aber an ausgebildeten Lehrkräften, kann der Staat dieser Pflicht nicht entsprechen[117]. Daher könnte der Anspruch auf Realisierung schulischen Religionsunterrichts zugleich die Einrichtung theologischer Fakultäten beinhalten[118]. Die Einrichtung theologischer Fakultäten wäre dann vom Gewährleistungsgehalt des Art. 7 Abs. 3 GG gedeckt. Die Einrichtung theologischer Fakultäten kann aber nur dann zur Verfassungspflicht erhoben werden, wenn sich die Pflicht *zur Bereitstellung qualifizierten Personals* tatsächlich zu einer Pflicht *zur Einrichtung theologischer Fakultäten* verdichtet. Das ist wiederum zweifelhaft, da theologische Fakultäten an deutschen Hochschulen nur eine von mehreren Möglichkeiten zur Ausbildung geeigneten Lehrpersonals darstellen[119]: Denkbar sind etwa Ausbildungsstätten in alleiniger Trägerschaft der Religionsgemeinschaften[120]. Über eine obligatorische staatliche Anerkennung solcher religionsgemeinschaftlich verantworteten Hochschulen bliebe auch die Wahrung der inhaltlichen Ausbildungsstandards gewährleistet[121]. Als Vorbild dienen insofern die kircheneigenen Ausbildungsstätten und die allein vom Zentralrat der Juden getragene und verantwortete Hochschule für Judaistik in Heidelberg, die einen Lehramtsstudiengang für jüdische Religionslehrer anbietet[122]. Ein Rückgriff auf Absolventen vergleichbarer islamischer Ausbildungsstätten wäre zulässig, nur gibt es solche in Deutschland derzeit nicht. Weder kann der Staat auf die Einrichtung solcher Hochschulen insistieren noch kann er schulischen Religionsunterricht unter den Vorbehalt ihrer Existenz stellen. Die Schaffung der personellen Voraussetzungen für einen Religionsunterricht ist eine dem Staat zugewiesene Aufgabe, derer er sich nicht mit Verweis auf die Möglichkeit der Schaffung religionsgemeinschaftlich betriebener Hochschulen entziehen kann.

---

116 *Waldhoff* spricht in diesem Zusammenhang von „Grundrechtsvoraussetzungsschutz", *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 344.

117 BVerfGE 122, 110.

118 So nimmt etwa *Heinig* an, dass die Garantie des Religionsunterrichts einen „mittelbaren Schutz" für universitär betriebene Theologie bedeute, *Heinig*, AnwBl. 2010, S. 583; vgl. auch *ders.*, in: Imamausbildung in Deutschland, S. 52.

119 *Nolte*, DöV 2008, Fn. 37 (S. 132 f.). *Langenfeld* verweist etwa auf die Möglichkeit der Einrichtung einzelner Lehrstühle, *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 404; vgl. auch *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 337; nach *Martin Heckel* sind sowohl „singuläre theologische Lehrstühle ohne Fakultätsstatus" als auch die institutionelle Eingliederung solcher Lehrstühle an fachfremde, etwa religionswissenschaftliche Fakultäten, verfassungswidrig, *M. Heckel*, in: Gesammelte Schriften, Bd. 4, S. 994.

120 *Loschelder*, in: FS Klein, S. 227.

121 Nach *Martin Heckel* muss der Staat die Religionslehrerbildung an sich ziehen und darf sie den Religionsgemeinschaften nicht überlassen; ob eine verpflichtende Akkreditierung der Inhalte und Prüfungsleistungen hinreicht, bleibt offen, vgl. *M. Heckel*, JZ 1999, S. 755.

122 *Nolte,* DÖV 2008, S. 133, Fn. 37.

Alternativ könnte eine Ausbildung auch an Theologiefakultäten im Ausland stattfinden. Bedeutende Universitäten für islamische Theologie gibt es etwa in Kairo, Ankara, Mekka und Islamabad[123]. Der praktische Vorteil einer solchen Auslagerung der Religionslehrerausbildung in vollentwickelte ausländische Hochschulsysteme liegt in der sofortigen Verfügbarkeit von Absolventen. Wie im Falle der religionsgemeinschaftlich betriebenen Hochschulen bedürfte es mit Blick auf das zwischen Absolventen und Staat zu begründende Beamtenverhältnis einer staatlichen Akkreditierung der an der ausländischen Universität zu erbringenden Prüfungsleistungen und Abschlüsse. Problematisch ist aber bereits, dass die Ausbildung im Ausland in den jeweiligen Muttersprachen stattfindet und das Lehrpersonal die deutsche Unterrichtssprache erst erlernen müsste. Sprach-, Aufbau- und Weiterbildungskurse wären ihrerseits idealerweise universitär auszurichten, weshalb eine Inanspruchnahme des deutschen Hochschulsystems letztlich doch unausweichlich bliebe. Zuvor müsste der Staat die Verträglichkeit der in den Universitäten gelehrten Glaubenssätze mit den im Unterricht zu vermittelnden bzw. mindestens zu beachtenden Prinzipien der freiheitlichen Grundordnung zweifelsfrei festgestellt haben. Selbst beschränkt auf die Suche nach evidenten Widersprüchen, dürfte dabei eine zuverlässige Prüfung kaum möglich sein. Der Rückgriff auf im Ausland ausgebildetes Lehrpersonal kann daher nur hilfs- und übergangsweise zur Bewältigung des Personalbedarfs hinzunehmen sein. Die Pflicht zur Bereitstellung qualifizierten Lehrpersonals umfasst daher eine in das staatliche Hochschulsystem integrierte Religionslehrerausbildung[124]. Anspruchsverpflichtet sind ausweislich der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung für die Bereiche Kultur, Bildung und Hochschulen die Länder[125].

Die Verortung der Religionslehrerausbildung im Bereich staatlicher Hochschulen bedeutet aber nicht zwingend die Einrichtung ganzer Fakultäten. Da jede staatliche Verpflichtung unter dem Vorbehalt dessen steht, was *vernünftigerweise einforderbar* ist[126], kann je nach Personalbedarf gegebenenfalls auch die Einrichtung einzelner Lehrstühle ausreichen[127], die organisatorisch auch fachverwandten Fakultäten angegliedert sein können. Zu berücksichtigen ist dabei im islamischen

---

[123] Zu der theologischen Ausbildung im Ausland ausführlich *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 60 ff.

[124] *Hollerbach,* Theol. Quartalsschrift 171 (1991), S. 254.

[125] Auch wenn die Hochschulgesetze die Entscheidungskompetenz allein bei den Hochschulleitungen verorten (Beispiel: § 37 Abs. 1 S. 3 Ziff. 4 und 5 des NHG und § 16 Abs. 1 HG NRW), entscheiden sie mit den Ländern in Form von Zielvereinbarungen gemeinsam über die Einrichtung von Fakultäten, *Epping*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 48 f.

[126] *Robbers*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Art. 7 Abs. 3 GG, Rn. 124; *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 395.

[127] *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 404; *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 337; ablehnend *M. Heckel*, in: Gesammelte Schriften, Band 4, S. 994.

Kontext, dass die Bundesländer überwiegend nach gesamtislamischen, also verbandsübergreifenden Unterrichtslösungen suchen, und es deswegen wenig sinnvoll wäre, bei der Bestimmung von Größe und Relevanz auf die einzelnen Verbände abzustellen. Dem Ziel der wissenschaftlichen Fundierung einer ganzheitlich islamischen Theologie und der Überwindung der insofern hinderlichen innerislamischen Glaubensheterogenität ist mit der Schaffung ganzer Fakultäten in höherem Maße gedient als mit der Einrichtung einzelner Lehrstühle.
Eine aus Art. 7 Abs. 3 GG abgeleitete Rechtspflicht zur Einrichtung von Fakultäten oder Lehrstühlen an staatlichen Hochschulen orientiert sich ausschließlich an der durch den Religionsunterricht geschaffenen Bedürfnissituation, nicht hingegen am zusätzlichen Bedarf der Religionsgemeinschaft an geistlichem Personal. Der Bedarf an Imamen, die in den Moscheegemeinden Islamunterricht erteilen, löst daher weder eine staatliche Pflicht zur Schaffung von Hochschuleinrichtungen aus, noch ist er für die Bemessung der Kapazitäten von Relevanz. Ausweislich ihres Selbstbestimmungsrechts nach Art. 137 Abs. 3 WRV bleibt es den Religionsgemeinschaften allerdings unbenommen, an den von ihnen inhaltlich verantworteten Fakultäten und Lehrstühlen zusätzlich Imame aus- und weiterzubilden[128].

Spiegelbildlich zu der aus Art.7 Abs. 3 GG abgeleiteten staatlichen Rechtspflicht ist – ebenso wie im Zusammenhang mit der Pflicht zur Einrichtung des Unterrichts selbst – ein entsprechender Anspruch anzunehmen. Dieser kann nicht isoliert geltend gemacht werden, sondern besteht als Annexanspruch nur sofern auch einem Anspruch auf Einrichtung eines Religionsunterrichts stattgegeben und dadurch die personelle Bedürfnissituation ausgelöst wurde. Auch der Kreis der Anspruchsinhaber bestimmt sich nicht funktional, sondern leitet sich aus Art. 7 Abs. 3 GG ab: Berechtigt sind nicht etwa all diejenigen Muslime, die eine Ausbildung zum Religionslehrer anstreben, sondern allein Religionsgemeinschaften und – der herrschenden Auffassung im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 3 GG entsprechend – Schüler und Eltern. An der Voraussetzung für die Geltendmachung eines auf Einrichtung bzw. Erteilung von Religionsunterricht zielenden Anspruchs hängt auch das Schicksal des abgeleiteten Anspruchs auf Einrichtung theologischer Fakultäten. Auf beiden Kooperationsebenen bedarf es daher einer Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne. Schließlich entspricht der Anspruch jenem auf Einrichtung eines Religionsunterrichts auch in inhaltlicher Hinsicht: Neben der *Einrichtung* von Fakultäten bzw. Lehrstühlen, umfasst er danach die inhaltliche *Ausgestaltung* von Forschung und Lehre und die Mitbestimmung

128 Nach *Lange* ergibt sich ein Anspruch auf Ausbildung von Geistlichen erst aus einer zusätzlichen Heranziehung der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG und der Glaubensfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 GG, vgl. *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 123.

über das Lehrpersonal[129]. Erweitert wird der Anspruch zudem um die Entscheidungen über die Anerkennung von Prüfungsleistungen und die Erlangung akademischer Grade.[130]

b) Paritätische Ansprüche auf Ermöglichung islamischer Bildungseinrichtungen?

Ein Zustand, in dem allein die christlichen Kirchen über eigene theologische Fakultäten verfügen, es aber an vergleichbaren islamischen Hochschuleinrichtungen fehlt, scheint im Widerspruch zu dem vom Paritätsgebot aufgestellten Ideal zu stehen[131]. Immer wieder ist im Zusammenhang mit Religionsunterricht und theologischen Fakultäten von „Privilegien" der Kirchen die Rede[132]. Der Paritätsgrundsatz nach Art. 137 Abs. 1 und 3 WRV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet die Gleichbehandlung von Religionen, Religionsgemeinschaften und Gläubigen und untersagt dem Staat jegliche religionsbezogene Differenzierung[133]. Ob den muslimischen Gläubigen bzw. den Islamverbänden ein paritätischer Anspruch zusteht, hängt zunächst davon ab, ob die Systematik des Paritätsgebots einen solchen überhaupt vorsieht und schließlich davon, ob seine materiellen Voraussetzungen gegeben sind.

An einer konkreten Anspruchsgrundlage fehlt es. Zur Absicherung einer Gleichbehandlungs*pflicht* des Staates muss den betroffenen Grundrechtsträgern jedoch ein spiegelbildlicher Gleichbehandlungs*anspruch* zustehen, welchen diese (nötigenfalls gerichtlich) geltend machen können. Eine rechtlich relevante Ungleichbehandlung läge vor, wenn der Staat ohne sachlichen Grund eine Situation herbeiführt oder aufrechterhält, in welcher der Betrieb theologischer Fakultäten faktisch nur christlichen Kirchen, nicht aber islamischen Dachverbänden möglich ist. Läge eine solche Ungleichbehandlung tatsächlich vor, blieben dem Staat nur zwei Möglichkeiten ihrer Beseitigung: Zum einen könnte er die christlich-theologischen Fakultäten abschaffen, was offensichtlich schon wegen des bestehenden Anspruchs der Kirchen aus Art. 7 Abs. 3 GG nicht möglich ist. Zum anderen könnte er die begünstigende Maßnahme auf muslimische Grundrechts-

[129] *M. Heckel,* in: Gesammelte Schriften, Bd. 4, S. 993; *Ehlers,* ZevKR 32 (1987), S. 183; *Hollerbach,* Theologische Quartalsschrift 171 (1991), S. 256; *Ott*, in: Islamischer Religionsunterricht in Deutschland, S. 58 f.

[130] VGH Mannheim, JZ 1985, 943 ff., VG Wiesbaden, NVwZ 1986, S. 412.

[131] *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 107.

[132] Vgl. Stellungnahme des Koordinierungsrats der Muslime (KRM) zur Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft" der evangelischen Kirche Deutschland, in: EZW-Texte Nr. 194/2007, S. 15; für *Fischer* ergibt sich gar das Bild eines „quasi-christlichen Staates", *Fischer*: Volkskirche ade! Trennung von Staat und Kirche, S. 14; so auch unter Berufung auf *Fischer*, *Czermak*, Recht und Politik 30 (1994), S. 33 f.; Kritisch zu dem „Privilegien"-Vorwurf: *M. Heckel*, AöR 134 (2009), S. 362 f.

[133] Vgl. etwa *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 106 (S. 75 f.); *Classen*, Religionsrecht, Rn. 127 ff. (S. 62 ff.).

träger „erstrecken“[134], indem er Fakultäten – ungeachtet der Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG – auch für islamische Theologie einrichtet.

Ob die Nichtexistenz islamisch-theologischer Fakultäten aber tatsächlich Ausdruck einer staatlich verantworteten und rechtlich relevanten Ungleichbehandlung ist, ist zweifelhaft. Das Paritätsgebot untersagt jede an religiöse Merkmale anknüpfende Differenzierung, welche die Präferenz einer bestimmten Religion bekundet oder gar ein Rangverhältnis unter verschiedenen Religionen statuiert[135]. Sie verlangt jedoch keine schematische Gleichbehandlung[136]. Weisen also die Islamverbände gegenüber den Kirchen Defizite auf, die die unterschiedliche rechtliche Behandlung rechtfertigen, gibt es keine staatliche Verpflichtung zur Einrichtung islamischer Fakultäten.

Da der Staat – wie gezeigt – nur im Rahmen des *vernünftigerweise Einforderbaren* verpflichtet ist und die Einrichtung von Fakultäten unter dem Vorbehalt der haushaltsrechtlichen Realisierbarkeit steht[137], darf der Kostenaufwand zu dem Ertrag für die Religionsgemeinschaft in Relation gesetzt werden, wobei sich der genaue Mehrwert wohl allein an den zu erwartenden Resonanzen auf das Bildungsangebot bemessen kann. Zu den zulässigen Differenzierungskriterien zählen daher insbesondere die anhand der Mitgliederzahlen zu bestimmende *Größe*[138] und die sich aus dem Anteil der Mitglieder an der Gesamtbevölkerung ergebende *soziale Relevanz* der Gemeinschaft. Nun ist das Christentum die in Deutschland mit Abstand am weitesten verbreitete Religion und auch die beiden christlichen Konfessionen verfügen jeweils über eine größere Zahl von Gläubigen als der gesamte Islam mit all seinen unterschiedlichen Ausrichtungen. Gleichwohl hat der Islam in Deutschland inzwischen wohl zumindest eine solche *soziale Relevanz* erreicht, dass ein grundsätzliches Missverhältnis zwischen Kostenaufwand und Ertrag nicht mehr pauschal anzunehmen ist. Als Indikator dienen insofern die im Rahmen verschiedener Religionsunterrichtsversuche regelmäßig erreichten Mindestteilnehmerzahlen[139] und das wachsende Interesse an den islambezogenen Studien-

134 *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 120.

135 Der Idee eines solchen Rangverhältnisses bzw. einer Hierarchisierung folgen aber etwa *Kirchhof* (in: Essener Gespräche 39, 2004, S. 116), *Korioth*, *Ladeur* und *Augsberg* (JZ 2007, S. 17 f.; JZ 2010, S. 830); zusammenfassend und kritisch dazu *Heinig*, JZ 2009, S. 1139 f., mit entsprechenden Nachweisen.

136 *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 180 ff., insb. S. 182; *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 46.

137 So auch *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 32 f.; *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 395.

138 *Nolte*, DöV 2008, S. 135.

139 Basierend auf den Angaben der Kultus- bzw. Schulministerien Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens über Gesamtzahlen von Schülern und Lerngruppen liegen die Teilnehmerzahlen pro Gruppe bei durchschnittlich 16 Schülerinnen und Schülern in Niedersachsen, und zwischen durchschnittlich 16 (Hauptschulen) und 28 (Realschulen) in Nordrhein-Westfalen. Angaben über Teilnehmerzahlen und Lerngruppen,

gängen[140]. Mit Blick auf den Islam als Ganzes wären Größe und soziale Relevanz daher als Differenzierungskriterien sachlich nicht (mehr) überzeugend. *Der Islam* als solcher ist allerdings weder in der Lage, seine Grundsätze als Kooperationspartner gegenüber staatlichen Stellen zu artikulieren noch ist er Träger eines paritätischen oder sonstigen Anspruchs auf Einrichtung von Fakultäten. Auch im christlichen Kontext sind nicht das Christentum, der Katholizismus oder der Protestantismus die entscheidenden Bezugsgrößen, sondern die Kirchen und ihre Mitglieder. Es sind daher die einzelnen Islamverbände, die anhand der Anzahl der ihnen mitgliedschaftlich oder in anderer Weise nachweisbar zugehörigen Gläubigen jeweils den Beleg für hinreichende Größe und soziale Relevanz erbringen müssen.

Da der religiös-neutrale Staat die Inhalte der universitär betriebenen Theologie nicht selbst festlegen kann[141], sondern er insoweit auf die Mitwirkung religiöser Akteure angewiesen ist, muss es ihm möglich sein, neben den genannten Kriterien auch nach deren Kooperationstauglichkeit zu differenzieren. Die Kriterien zur Bestimmung der Kooperationstauglichkeit sind mit den kennzeichnenden Merkmalen des verfassungsrechtlichen Religionsgemeinschaftsbegriffes abschließend benannt. Zu verwehren ist die Aufnahme von Kooperationsbeziehungen also etwa solchen religiösen Zusammenschlüssen, die im Bereich der mitgliedschaftlichen Strukturen Defizite aufweisen oder einer primär wirtschaftlichen Zweckrichtung folgen. Das Vorliegen einer Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG ist damit für einen Gleichbehandlungsanspruch in gleicher Weise konstituierende Voraussetzung wie für den Anspruch nach Art. 7 Abs. 3 GG selbst. Der paritätische Anspruch tritt daher immer nur dann hinzu, wenn bereits ein direkt aus Art. 7 Abs. 3 GG abgeleiteter Anspruch besteht.

Die Ansprüche sind allerdings nicht vollständig inhaltsgleich, da der paritätische Anspruch – anders als jener aus Art. 7 Abs. 3 GG – funktional nicht an den Personalbedarf für schulischen Religionsunterricht gekoppelt und daher nicht auf die Religionslehrerausbildung beschränkt ist. Vielmehr kann er nämlich auch auf die Ausbildung von Geistlichen gerichtet sein, sofern diese nur an denjenigen Theologiefakultäten ausgebildet werden, die den Vergleichsmaßstab bilden[142].

---

vgl. Schulministerium Nordrhein-Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht*, Schuljahr 2014/2015, Veröffentlichung vom 28.05.2015, S. 70-79 des Dokuments, abrufbar unter: www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2014.pdf (01.01.2016) und schriftliche, auf entsprechende Anfrage erteilte Auskunft des Niedersächsischen Kultusministeriums, Referat 36, vom 11.02.2016. Näher zu Schülerzahlen und Gruppenstärke unter Kap. 3 C 5.

[140] Zu den Einschreibungszahlen an den islamisch-theologischen Fakultäten vgl. unten, Kap. 3 C 5.

[141] *M. Heckel*, ZevKR 55 (2010), S. 132.

[142] Vgl. *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 86.

Da das Gleichheitsgebot grundsätzlich nur einen Hoheitsträger innerhalb seines Verantwortungsbereichs verpflichtet[143], kann sich der paritätische Anspruch ausschließlich gegen diejenigen Länder richten, in denen bereits Theologie anderer Konfessionen Bestandteil des Hochschulangebots ist[144].

III. Zusammenfassung

Der Anspruch auf Ermöglichung schulischen Religionsunterrichts ergibt sich unmittelbar aus Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG; er steht sowohl den Religionsgemeinschaften als auch den ihnen angehörenden Schülern und deren Eltern zu. Da zur Erteilung des Religionsunterrichts qualifiziertes Lehrpersonal benötigt wird, für dessen Verfügbarkeit und nötigenfalls auch dessen Ausbildung der Staat verantwortlich ist, ergibt sich aus Art. 7 Abs. 3 GG gleichsam ein Anspruch auf die Schaffung universitärer Ausbildungswege für Religionslehrer. Dieser wird von einem Gleichbehandlungsanspruch flankiert[145], wenn der vermeintlich benachteiligte Zusammenschluss geltend macht, die Kooperationsvoraussetzungen in gleicher Weise zu erfüllen wie die vermeintlich übervorteilte Organisation.

Alle drei Ansprüche münden in denselben beiden Anforderungskomplexen: Egal ob der Anspruch von Eltern, Schülern oder der religiösen Personenmehrheit geltend gemacht wird, egal ob er auf die Ermöglichung schulischen Religionsunterrichts oder die Einrichtung theologischer Fakultäten gerichtet ist – jeweils bedarf es einer Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne, die im Rahmen eines Kooperationsverhältnisses die inhaltlichen Vorgaben für Religionsunterricht und theologische Fakultäten verbindlich festlegt. Für die von Art. 7 Abs. 3 GG umfassten Ansprüche ergibt sich das aus dem Wortlaut der Vorschrift; der paritätische Anspruch ist abhängig vom Vorliegen einer Religionsgemeinschaft, weil die festzustellende Kooperationstauglichkeit letztlich nur auf die konstituierenden Merkmale des Religionsgemeinschaftsbegriffes rekurrieren kann. Der zweite Anforderungsbereich betrifft Größe und soziale Relevanz der Gemeinschaft und bemisst sich vor allem anhand des nachzuweisenden Repräsentationsvermögens: Im Rahmen von Art. 7 Abs. 3 GG ist der Repräsentationsumfang dogmatisch als ungeschriebene Kooperationsvoraussetzung zu betrachten, im Zusammenhang mit dem paritätischen Anspruch ist er ein zulässiges Differenzierungskriterium.

Das folgende Kapitel soll den genauen Anforderungsrahmen für islamische Religionsgemeinschaften festlegen und Aufschluss darüber geben, ob und unter welchen Umständen die deutschen Islamorganisationen geeignete Kooperationspartner sein können.

---

[143] *Hufen,* Staatsrecht II, § 39, Rn. 6 (S. 712).
[144] *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 120 f.
[145] VG Düsseldorf, NWVBl. 2002, S. 198.

2. Teil: Die repräsentative Religionsgemeinschaft – der verfassungsideale Kooperationspartner

A. Islamische Akteure als Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne

I. Ansprechpartner für den Staat

1. Überregionales Wirken des Ansprechpartners

Der Klärung bedarf zunächst, welche Akteure für die Bereiche Religionsunterricht und Fakultäten überhaupt praktisch als Ansprechpartner infrage kommen. Für Moscheegemeinden wird die Religionsgemeinschaftsqualität zum Teil ohne nähere Begründung angenommen[146]. Die Kooperation mit einzelnen Gemeinden bietet sich aber lediglich im Rahmen von modellhaften Schulversuchen an, an denen regelmäßig nur einzelne Schulen in Abstimmung mit einzelnen Lehrstühlen an

[146] *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 339; *De Wall*, in: in: RdJB-Dokumentation 2010, S. 111; *ders.*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 30.

einzelnen Fakultäten beteiligt sind. Beabsichtigen die Länder, denen die Regelungszuständigkeit für den Bereich Schule obliegt, einen flächendeckenden Bekenntnisunterricht mit landesweit geltenden Curricula einzuführen, muss auch die Religionsgemeinschaft als Kooperationspartnerin der Kultusministerien mit einer landesweiten Vertretungskompetenz ausgestattet sein.

Genau wie der Schulunterricht fallen auch die Fakultäten in den Regelungsbereich der Länder. Allerdings werden die Studien- und Prüfungsordnungen nicht zentral auf Länderebene, sondern jeweils auf Fakultätsebene erarbeitet. Um an dieser Ausarbeitung mitwirken zu können, müssen die Religionsgemeinschaften nicht zwingend überregional tätige Akteure sein. Da sich jedoch die funktionale Notwendigkeit der islamischen Fakultäten vor allem in dem Bedarf an Lehrpersonal für den landesweit nach einheitlichem Curriculum erteilten Religionsunterricht ergibt, sollte die Ausbildung an den Hochschulen auf die Curricula und die an das Lehrpersonal gestellten Anforderungen abgestimmt sein. Auch der geistliche Nachwuchs soll nicht nur für die Tätigkeit in einzelnen Lokalgemeinden ausgebildet sein; vielmehr sollen die Absolventen eines überregional anerkannten Studienganges Einstellungsaussichten haben, die innerhalb Deutschlands möglichst einheitlich sind. Die Kooperationsaufgaben, die die Religionsgemeinschaft im Bereich der Fakultäten erfüllt, weisen damit auch einen über die Fakultätsebene hinausreichenden Bezug auf; sie können effektiv ebenfalls nur von einer mindestens landesweit tätigen Religionsgemeinschaft wahrgenommen werden. Als Kooperationspartner in den Bereichen theologischer Fakultäten und landesweit einheitlich erteilten schulischen Religionsunterrichts kommen daher allein die mindestens landesweit agierenden islamischen Verbände in Betracht[147]; die wichtigsten werden im Folgenden vorgestellt.

2. Die islamischen Verbände

Die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion (Diyanet İşleri Türk İslam Birliği, kurz: DİTİB) wurde 1984 als bundesweit agierender Dachverband gegründet[148]. Als Unterorganisation des Präsidiums für religiöse Angelegenheiten (Diyanet İşleri Başkanlığı, kurz: Diyanet) ist sie dem türkischen Ministerpräsidentenamt unterstellt und dessen jeweiliger politischer Ausrichtung unterlegen. Damit steht die DİTİB mittlerweile nicht mehr für einen liberalen Islam in laizistisch-kemalistischer Tradition[149], sondern ist – dem politischen Wandel in der Türkei entsprechend – der islamistisch-nationalistischen Linie der AKP-Partei von Recep Tayyip Erdogan verpflichtet. Gleichwohl gilt sie noch immer als verlässliche An-

---

147 vgl. *de Wall*, RdJB-Dokumentation 2010, S. 111.

148 Der DİTİB-Landesverband Berlin existiert bereits 1982 und ist damit älter als der in Köln gegründete Bundesverband.

149 *Spriewald*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an deutschen Schulen, S. 41.

sprechpartnerin[150] und weist in dieser Funktion eine gewisse Kontinuität auf: Die DİTİB ist in staatlichen sowie innerislamischen Interaktionsforen vertreten, etwa als Beteiligte an der Deutschen Islamkonferenz (DIK), der sie seit deren Auftakt im Jahre 2006 angehört, sowie an regionalen Religionsunterrichtsprojekten. Die 2009 gegründeten DİTİB-Landesverbände lassen bereits die dezentrale Struktur des Gesamtorganismus erkennen. Auch auf Landesebene sind die Beschlüsse an die örtlichen Gemeinden rückgebunden: Die Mitgliederversammlung ist das „höchste Beschluss- und Beratungsorgan“[151]; sie setzt sich aus Delegierten der Gemeinden zusammen, verantwortet Satzungsänderungen und wählt den Vorstand[152], aus dessen Mitte wiederum der Vorsitzende gewählt wird[153]. Mit dem religiösen Beirat, der ein Einspruchsrecht gegenüber dem Vorstand geltend machen kann[154], wird der Mitgliederversammlung jedoch in Religionsfragen ein zentral-verbandliches Gegengewicht zur Seite gestellt. Mitglieder und deren Anzahl werden wiederum vom sog. Höchsten Rat für Religionsangelegenheiten (Religionsrat) festgelegt[155], der gleichzeitig Beratungsorgan und höchster Entscheidungsträger des Diyanet ist und der als solcher die theologischen Kompetenzen des Präsidiums wahrnimmt[156]. Der Religionsrat ist damit das institutionelle Bindeglied zwischen der DİTİB und der ihrerseits direkt der Administration des türkischen Ministerpräsidenten unterstehenden Diyanet[157]. Der DİTİB-Bundesverband bezeichnet sich ebenso wie seine „Zweigorganisationen“[158] auf Landesebene selbst als Religionsgemeinschaft; bislang teilt lediglich das hessische Kultusministerium diese Einschätzung. Das Land Hessen hat mit dem hessischen DİTİB-Landesverband Kooperationsbeziehungen zum Zwecke der Verwirklichung eines seit 2013 zunächst an 27 Grundschulen angebotenen islamischen Bekenntnisunterrichts aufgenommen.

Der ebenfalls türkisch geprägte *Verband der Islamischen Kulturzentren* (VIKZ) wurde bereits 1967 als „Türkische Union“ gegründet[159]. In Köln eröffnete 1973

[150] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 163.
[151] § 14 Abs. 1 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen.
[152] § 16 Abs. 1 Ziff. c) der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen.
[153] § 17 Abs. 2 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen.
[154] § 22 Abs. 3 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen.
[155] § 21 Abs. 1 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen.
[156] *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 193.
[157] *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 194.
[158] § 23 Satz 1 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen.
[159] *Kaweh*, in: Handbuch der Religionen, IV – 1.3.2.1 (S. 19).

das *Islamische Kulturzentrum Köln e.V.*, welches 1980 im VIKZ aufging, der als Nachfolger der „Türkischen Union" *Kulturverbände* in ganz Deutschland als Dachverband unterhielt[160]. Die „Moschee- und Bildungsvereine" des VIKZ sind jeweils eingetragene Vereine und in Landesverbänden zusammengefasst[161]. Die zentralistische, streng hierarchische Struktur zeigt sich in ihrer direkten Abhängigkeit von dem Bundesverband[162], welchem die alleinige Bestimmungskompetenz über die Besetzung der Gemeindevorstände obliegt, die als seine Beauftragten vor Ort handeln[163]. Die Imame für seine Moscheevereine bildet der VIKZ in eigenen Bildungsstätten selbst aus[164], überwiegend in türkischer und arabischer Sprache[165]. Einer innerislamischen Kooperation stand der Verband lange Zeit aufgeschlossen gegenüber und gehörte den Spitzenorgnisationen ZMD und IRD jeweils als Gründungsmitglied an. Infolge eines personellen Wechsels an der Spitze der dem Verband als ideologische Leitorganisation dienenden Süleymancı-Bewegung wurde diese Programmatik jedoch zugunsten einer auf Isolation angelegten Ausrichtung ersetzt, in deren Folge der VIKZ auch seine Teilnahme an verschiedenen Religionsunterrichtsprojekten aufkündigte[166]. Mittlerweile ist er jedoch wieder in den innerislamischen Dialog eingetreten, beteiligt sich an überverbandlichen Zusammenschlüssen und nimmt an der DIK teil. Bereits 1979 hatte er einen Antrag auf Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts gestellt[167]. Nordrhein-Westfalen und das Saarland prüfen derzeit, ob der VIKZ den Anforderungen einer Religionsgemeinschaft genügt und auch das Land Schleswig-Holstein plant eine Direktkooperation mit dem VIKZ[168].

Unter der Bezeichnung *Islamische Gemeinschaft Milli Görüş* (IGMG) wurden 1995 verschiedene Vorgängerorganisationen zu einem islamischen Dachverband zusammengeführt. Anders als VIKZ und DİTİB gehört die IGMG ihrerseits einem Spitzenverband, nämlich dem IRD, als übergeordnetem Zusammenschluss an. Die IGMG ist die organisatorische Ausprägung der in der Türkei beheimateten, international agierenden *Milli Görüş*-Bewegung in Deutschland. Dem *Milli Görüş*-Europaverband gehören Verbände unterschiedlicher Wirkungsebenen an; es gibt kein vollständiges, aus Regional-, Landes- und Nationalverbänden bestehendes

[160] *Kaweh*, in: Handbuch der Religionen, IV – 1.3.3.1 (S. 3).
[161] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 164.
[162] *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 34; *Spielhaus,* in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 15.
[163] § 4 der VIKZ-Verbandssatzung.
[164] *Kamp*, in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S.41.
[165] VIKZ-Internetpräsenz, unter Tätigkeiten/religiöse Dienste/Imamausbildung: http://vikz.de/index.php/Imamausbildung.html (20.8.2013).
[166] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 166.
[167] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 164.
[168] Vgl. Internetpräsenz der DIK, abrufbar unter: www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/1UeberDIK/DIK2014Teilnehmer/dik2014teilnehmer-node.html (10.11.2015).

System. So steht etwa der Regionalverband Ruhrgebiet dem Landesverband Berlin und dem Nationalverband England gleichrangig gegenüber[169]. Oftmals tritt die Zugehörigkeit einzelner Gemeinden zur IGMG nicht klar hervor[170]. Das den Gemeinden in Deutschland verbleibende Maß an Selbstständigkeit ist zudem höchst uneinheitlich[171]. Auch inhaltlich ist die IGMG stark an der türkisch-islamistischen *Milli Görüş*-Ideologie ausgerichtet[172], was – von der Bedeutung für die Frage nach ihrer Verfassungsverträglichkeit ganz abgesehen – zu Integrationsbestrebungen, namentlich dem Ziel einer Überwindung der ethnisch-nationalen Partikularität zum Zwecke der Etablierung eines Islam deutscher Prägung, in Widerspruch steht. Als Ansprechpartnerin in den Bereichen Religionsunterricht und Theologie ist die IGMG als Verband daher auch selbst nie in Erscheinung getreten. Stattdessen ist sie auf den Beibehalt der türkischen Sprache festgelegt[173] und plant für ihre Imame europaweit eigene Ausbildungsprogramme[174]. Als Mitglied und zugleich stärkste Kraft des IRD ist die IGMG jedoch mittelbar auch an überverbandlichen Zusammenschlüssen mit dem Ziel der Umsetzung eines einheitlichen islamischen Religionsunterrichts beteiligt.

Der *Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V.* (ZMD) wurde 1994 unter neuer Bezeichnung als direkter Nachfolger des Islamischen Arbeitskreises in Deutschland (IAK) gegründet[175]. In der Tradition seiner verschiedenen Vorgängerorganisationen vertritt der ZMD vor allem nichttürkische Muslime. Der Verband verfügt über ein System mit eigenen Landesverbänden[176]; die ihm angehörenden Organisationen sind jedoch – in verschiedenen Ausgestaltungen mit abgestuften mitgliedschaftlichen Befugnissen[177] – direkte Mitglieder des Bundesverbands. Die Vertreter der Mitgliedsorganisationen bilden die Vertreterversammlung als nominell „höchstes Organ"[178], welches den Vorstand wählt und dessen „Handlungsrahmen festlegt"[179]. Damit weist auch der ZMD eine dezentrale Ausrichtung auf, wobei die religiöse Expertise jedoch von der direkten Gemeindebeteiligung ausgenommen und ausgelagert ist: Religiöse Fragen fallen in den Kompetenzbereich

---

[169] Vgl. IGMG-Internetpräsenz unter „wir über uns/Organisationsstruktur" (23.10.2013): http://www.igmg.org/gemeinschaft/wir-ueber-uns/organisationsstruktur.html

[170] *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 34.

[171] *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 34.

[172] Vgl. auch *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 196 f.

[173] *Loschelder*, in: FS Klein, S. 219; *Lemmen*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 157.

[174] *Ceylan,* Die Prediger des Islam, S. 46.

[175] *Kaweh*, in: Handbuch der Religionen, IV – 1.3.1 (S. 1).

[176] § 2 Abs. 4 der Satzung des *Zentralrats der Muslime in Deutschland e.V.* (Fassung vom 22.04.2012, im Folgenden: ZMD-Satzung)

[177] § 4 Abs. 1 und 2 der ZMD-Satzung regeln die (ordentliche) Vollmitgliedschaft, in Abs. 3 ist die assoziierende Mitgliedschaft und in Abs. 4 die assoziierte Mitgliedschaft geregelt.

[178] ZMD-Satzung § 6 Abs. 1.

[179] ZMD-Satzung § 6 Abs. 6 c) und Abs. 7.

des sog. *Islamischen Gutachterrats*, der allerdings allein Empfehlungen ausspricht, über welche die Vertreterversammlung wiederum in letzter Verantwortung beschließt[180]. Bei den derzeit 28 islamischen Organisationen[181] handelt es sich um Dachverbände oder verbandsähnliche Gemeindezusammenschlüsse, die zum Teil regional, zum Teil aber auch landes- oder bundesweit agieren[182]. Der ZMD sieht sich als Vertretungsinstanz für alle Muslime, ausdrücklich auch jener, die ihm nicht über seine Mitgliedsverbände verbunden sind[183]. Gemeinsam mit dem IRD wollte der ZMD bereits seine Eigenschaft als Religionsgemeinschaft im Sinne des Grundgesetzes gerichtlich feststellen lassen. Der Verband ist an der Islamkonferenz beteiligt und wirkt zur Erreichung des Ziels eines islamischen Religionsunterrichts auch an überverbandlichen Foren auf Länderebene mit.

Der Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IRD) wurde bereits 1986 gegründet, seine Eintragung als rechtsfähiger Verein erfolgte erst 1997. Viele der dem IRD angehörenden Vereine und Regional- und Landesverbände sind der IGMG zuzuordnen[184]; die hinsichtlich der IGMG bestehenden Zweifel an verfassungsmäßiger Ausrichtung und der damit verbundenen Tauglichkeit zur Kooperations- und Gesprächspartnerin wirken sich auch auf den IRD aus. Aufgrund der wegen verschiedener Ermittlungsverfahren gegen führende Mitglieder der ihm angehörenden IGMG ausgesprochenen einstweiligen Suspendierung und der Ablehnung einer ruhenden Mitgliedschaft, war der IRD zwischenzeitlich von der Islamkonferenz ausgeschlossen, nimmt aber mittlerweile wieder teil[185]. Auch im Rahmen einzelner Kooperationsprojekte auf Landesebene wurde die durch den IRD gemittelte Beteiligung der IGMG von staatlicher Seite immer wieder als Hindernis für eine Zusammenarbeit betrachtet. Der IRD versteht sich selbst bereits als Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne[186] und strebt zudem die Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV an[187]. Der Verband tritt ausweislich seiner

---

180 ZMD-Satzung § 8 Abs. 3.

181 Stand vom 20.05.2014, Übersicht auf ZMD-Internetpräsenz unter „Mitglieder", abrufbar unter: http://zentralrat.de/16660.php.

182 Nach § 4 Abs. 3 Ziff. 2 der ZMD-Satzung können dem ZMD auch Gemeinden als *assoziierte Mitglieder* direkt angehören; als solche haben sie jedoch nur einen *Beobachterstatus* in der Vertreterversammlung, sind also nach § 4 Abs. 3 Ziff. 1 c weder mit Stimm- noch mit Wahlrecht ausgestattet.

183 In § 2 Abs. 1 der ZMD-Verbandssatzung wird die Unterscheidung zwischen der Funktion als „Handlungsorgan" für die angehörenden Organisationen und der von der Angehörigkeit unabhängigen Funktion als Interessenvertretung für alle Muslime deutlich.

184 *Spuler-Stegemann*, Muslime in Deutschland, S. 112.

185 Zu den Gründen für die Suspendierung vgl. Internetpräsenz der DIK, abrufbar unter: www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/1UeberDIK/DIK2014Teilnehmer/dik2014teilnehmer-node.html (10.11.2015).

186 § 2 Abs. 1 der IRD-Verbandssatzung (Stand 26.01.2002).

187 § 7 der IRD-Verbandssatzung.

Selbstdarstellung für einen islamischen Bekenntnisunterricht in deutscher Sprache und ein „akademisches Fach an deutschen Hochschulen zur Ausbildung von islamischen Gelehrten und Religionslehrern in Deutschland" ein[188]. Zum Teil stellen sich einzelne ihm angehörende Landesverbände selbst als vertretungskompetente Ansprechpartner für staatliche Stellen dar, zum Teil ist er – wie in Nordrhein-Westfalen – auch in den innerislamischen Dialog eingebunden und an überverbandlichen Zusammenschlüssen zur Herstellung gemeinsamer Vertretungskompetenz beteiligt.

Mit dem *Alevi Birlikleri Federasyonu* (AABF) und der *Ahmadiyya Muslim Jamaat* (AMJ) seien zwei weitere Dachverbände genannt, die an islamischen Kooperationsplattformen wie der DIK beteiligt und stark an der Erteilung schulischen Religionsunterrichts interessiert sind. Sie nehmen im Bereich des hier gegenständlichen islamischen Religionsunterrichts jedoch eine Sonderrolle ein: Das in der Türkei beheimatete Alevitentum wird zum Teil als moderne Spielart des sunnitischen Islam[189], zum Teil als dem Schiitentum zugehöriges[190] oder nahestehendes[191] und zum Teil schließlich als außerhalb des Islam[192] anzusiedelndes Bekenntnis angesehen[193]. Durch die Vorstellung von der Nichtverbindlichkeit der Scharia[194] sowie religionspraktischer Gebote wie des nur als fakultativ empfundenen fünfmal täglichen Betens oder nur unvollständigen Anerkennung des Koran[195] unterscheiden sich die Aleviten jedenfalls grundlegend von den konventionellen islamischen Glaubensströmungen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, weshalb die AABF das Projekt eines alevitischen Religionsunterrichts seit jeher allein verfolgt und bekenntnisübergreifende Unterrichtsmodelle ablehnt. Ähnlich stellt sich die Situation bei der AMJ dar: Bei den überwiegend aus Südostasien stammenden Ahmadi reichen die Beurteilungen von „islamischer Reformbewegung"[196] bis hin zu „eigenständiger Religionsgemeinschaft mit muslimischen Elementen"[197]; die Ahmadi verehren ihren Gründer *Mirza Ghulam Ahmad* als Propheten und stellen damit die Absolutheit Mohammads als einzigem Propheten in

[188] IRD-Internetpräsenz unter *Selbstdarstellung*, abrufbar unter: http://www.islamrat.de/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=54 (14.2.2014).
[189] Vgl. *Dagyeli,* in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 76.
[190] *Pfaff*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 136.
[191] *Dagyeli,* in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 78.
[192] *Becker,* in: Integration und Islam, S. 80 f.
[193] Selbst innerhalb des Alevitentums besteht Uneinigkeit über die religiöse Einordnung, *Dagyeli,* in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 76.
[194] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 139.
[195] *Dagyeli*, in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 78.
[196] So auch die AMJ selbst unter: http://www.ahmadiyya.de/news/medien-ueber-uns/art/koerperschaft-des-oeffentlichen-rechts-ahmadiyya-gemeinde-schreibt-geschichte/ (14.03.2014).
[197] Stellungnahme des Koordinierungsrats der Muslime (KRM) zur Ahmadiyya Muslim Jamaat und deren Körperschaftsstatus in Hessen, abrufbar unter KRM-Internetpräsenz, Pressemitteilungen, http://www.koordinationsrat.eu/detail1.php?id=110&lang=de (14.04.2014).

Abrede[198]. Damit fehlt es an inhaltlicher Übereinkunft mit der Islamauffassung anderer islamischer Organisationen und damit an einer Basis für gemeinsame bekenntnisorientierte Unterrichtsmodelle und entsprechender Lehrerausbildung. Strukturell entsprechen AABF und AMJ den konventionell-islamischen Dachverbänden jedoch weitestgehend, in Teilen weisen sie Entwicklungsvorsprünge auf[199]. Die vergleichsweise weit entwickelten Mitgliedschaftsstrukturen der AMJ sind auch darauf zurückzuführen, dass durch eine formelle Mitgliedschaft in der AMJ Deutschland die Chancen auf Annahme der Asylgesuche von Ahmadis, die spätestens seit sie von der pakistanischen Regierung zur nichtislamischen häretischen Minderheit erklärt worden sind[200], als politisch Verfolgte gelten, deutlich erhöht werden. Die Zugehörigkeit zur Gruppe der Ahmadi stellt einen Asylgrund dar, welcher durch die formelle Mitgliedschaft in der AMJ Deutschland zweifelsfrei belegt wird[201]. Da ihre Kooperationsfähigkeit zudem im selben Maße von ihrer Anerkennung als Religionsgemeinschaft abhängig ist, werden sie in den folgenden Ausführungen mitberücksichtigt. Sowohl AABF als auch AMJ fügen sich in ein übernationales Organisationsnetz ein. Die AABF verfügt über einzelne Landesvertretungen, die AMJ ist dagegen zentralistisch ausgerichtet und wurde als Bundesverband vom Land Hessen als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt[202]. Zudem erteilt sie in Baden-Württemberg, Bayern und eben Hessen als Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne eigenen Religionsunterricht auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG.

II. Der Maßstab – freiheitsfunktionale Interpretation der Voraussetzungen

Gerhard Anschütz verstand unter „Religionsgesellschaft" im Sinne der Weimarer Reichsverfassung einen Verband, „der die Angehörigen eines und desselben Glaubensbekenntnisses – oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse – für ein Gebiet zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben" zusammenfasst.[203] Das Grundgesetz ersetzt nun den Begriff der „Religions*gesellschaft*" durch den der „Religions*gemeinschaft*". Eine inhaltliche Neudeutung war jedoch nicht beabsichtigt[204], weswegen Anschütz' Begriffsdefinition

---

[198] *Becker,* in: Integration und Islam, S. 81.

[199] Mit Bezug auf die AABF feststellend: *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 59.

[200] *Kandel*, in: Problemfelder im christlich-muslimischen Dialog: Die EKD-Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft" in der Diskussion, S. 25.

[201] Vgl. *Heimbach*, Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 37 und 43.

[202] Die Anerkennungskompetenz liegt auch dann bei den Ländern, wenn sich die Aktivität der Gemeinschaft auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt, *Spielbauer,* Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, S. 43.

[203] *Anschütz,* Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, S. 633.

[204] *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, S. 937 f., m.w.N.

auch auf die Religions*gemeinschaft* anwendbar ist. Christliche Einzelgemeinden sind als Religionsgemeinschaften ebenso anerkannt wie die *Evangelische Kirche Deutschland* (EKD) und die Katholische Kirche sowie die dazugehörigen Landes- und Gliedkirchen. Während sie die einzelnen Voraussetzungen jeweils problemlos erfüllen, ist die Frage nach der Religionsgemeinschaftseigenschaft islamischer Akteure höchst umstritten.

Defizitären islamischen Organisationsstrukturen könnte bereits aus Paritätsgründen mit einer grundlegenden Neuformulierung des bestehenden Anforderungskatalogs zu begegnen sein. Die christlichen Kirchen weisen einen bedeutenden Erfahrungsvorsprung im Bereich staatlicher Kooperation auf. Ob die Islamverbände ihre strukturellen Defizite jemals zur Gänze aufholen werden, ist nicht sicher. Eine streng restriktive Auslegung kann sich als paritätswidrig erweisen, wenn die einzelnen Voraussetzungen für die Islamverbände wegen ihrer genetisch-strukturellen Besonderheiten faktisch unerfüllbar sind und die Muslime damit von religiöser Partizipation in den Bereichen Religionsunterricht und theologische Fakultäten dauerhaft ausgeschlossen bleiben. Ein Abrücken von einzelnen Voraussetzungen kann allenfalls dort geboten sein, wo imperative Glaubenssätze einer Anpassung entgegenstehen. Die muslimische Seite müsste dazu aber einen evidenten, theologisch begründbaren Konflikt geltend machen. Zu einer Unzumutbarkeit wird man hingegen nicht gelangen, wenn die Defizite ihren Grund im gegenüber den „kooperationserprobten" Kirchen verspäteten Beginn der Herausbildung institutioneller Grundstrukturen haben[205]. Die Entwicklungsvorsprünge der christlichen Kirchen sind grundsätzlich – und sei es auch unter Aufwendung erhöhter Anstrengungen – aufholbar und rechtfertigen für sich noch keine Annahme eines „Zuschnitts" der Anforderungen auf christlich-organisatorische Begebenheiten[206]. Mit Blick auf die weitreichenden Gestaltungsbefugnisse, die der Religionsgemeinschaft als Kooperationspartnerin zustehen, kann das religiöse Gleichheitsgebot keine Relativierung von Anforderungen zum Zwecke der Beschleunigung natürlicher Entwicklungsprozesse und erst recht kein „Hinwegsehen" über organisatorische Rückständigkeiten zur Folge haben.

Gleichwohl ist den Grundsätzen religiöser Parität und religionsgemeinschaftlicher Selbstbestimmung Rechnung zu tragen: Für jede Voraussetzung ist eine entsprechende Notwendigkeit explizit nachzuweisen und jeweils zu untersuchen, ob und inwieweit eine Modifizierung ohne eine Preisgabe schlechthin konstituierender Verfassungswerte denkbar ist. Dieser *freiheitsfunktionale* Auslegungsansatz sollte von der Einsicht getragen sein, dass in der Erwartungshaltung vom Idealbild kirchlich-staatlicher Zusammenarbeit abgerückt werden und die Kooperation mit einem islamischen Dachverband durchaus von anderer Gestalt sein kann[207]. Dass

[205] Vgl. auch *Heinig*, ZevKR 56 (2011), S. 253 f.; *Rohe*, ZRP 2000, S. 210.
[206] Vgl. auch *M. Heckel*, AöR 134 (2009), S. 347 ff.
[207] Zum freiheitsfunktionalen Wesen des Staatskirchenrechts *Munsonius*, DÖV 2013, S. 99 f. und 103.

die Anforderungen ein Höchstmaß an Praktikabilität bieten oder sich als Kriterien „bewährt" haben, sind hingegen keine zulässigen Argumente. Die Trennlinien zwischen *Erwünschtem* und berechtigterweise *zu Verlangendem* sind möglichst scharf zu konturieren. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die islamischen Verbände den Vorgaben für eine Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG entsprechen.

III. Voraussetzungen, Erfüllungsdefizite und aktuelle Entwicklungen in den Verbänden

1. *Mitgliedschaftliche Struktur*

a) Verfassungsrechtliche Ausgangslage: natürliche Personen als Mitglieder der Religionsgemeinschaft

Die kollektive Religionsfreiheit soll der individuellen Religionsfreiheit einer Vielzahl von Personen zum Ausdruck verhelfen[208]. Daher muss der Individualbezug auch Ausgangspunkt personaler und sachlicher Einhegung des Religionsgemeinschaftsbegriffes sein. Dieser Individualbezug findet sich im erstgenannten Aspekt der Anschütz'schen Begriffsdefinition wieder, wonach es sich bei einer Religionsgemeinschaft[209] um eine Gruppe, einen Verbund oder eine Vereinigung natürlicher Personen handeln muss. Den Verbänden gehören jedoch im Regelfall keine natürlichen Personen an, sondern Moscheegemeinden und kleinere Verbände, die ihrerseits Personenzusammenschlüsse sind. Es fragt sich, ob das „persönliche Substrat" in dieser Konstellation verwirklicht werden kann und der einzelne Dachverband noch das Abbild der Gemeinschaft der Gläubigen darstellt, welche er zu vertreten beansprucht.

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat die Notwendigkeit eines Zusammenschlusses natürlicher Personen verfassungshistorisch überzeugend dargelegt. Der Begriff der Religionsgemeinschaft habe sich aus dem Allgemeinen Preußischen Landrecht (§ 10, 11. Titel des II. Teils) entwickelt, und dort – gemäß der Gesetzesdefinition – eine Verbindung „mehrerer Einwohner des Staates" zum Zwecke der Religionsausübung als Religionsgemeinschaft bezeichnet. Er könne mit Blick auf diese historisch-systematische Entwicklung nicht von diesem Ver-

[208] Vgl. *Magen*, in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, S. 95.

[209] Die Begriffe Religions*gemeinschaft* und Religions*gesellschaft* werden synonym verwendet. In der Weimarer Reichsverfassung ist von Religionsgesellschaften die Rede. Der Terminus wurde nicht in das Grundgesetz übernommen, stattdessen findet sich im heutigen Verfassungstext die Bezeichnung Religionsgemeinschaft. Mit Änderung dieser begrifflichen Nuance beabsichtigte der Verfassungsgeber allerdings keine inhaltliche Korrektur vorzunehmen; vielmehr sollten Fehldeutungen verhindert werden, die aus der begrifflichen Nähe zur zivilrechtlichen Gesellschaft resultierten, vgl. auch Pieroth/Görisch, JuS 2002, S. 937 f.

ständnis abweichend interpretiert werden[210]. Dies bestätige auch eine teleologische Betrachtung: Die durch Art. 137 Abs. 2 S.1 WRV gewährleistete religiöse Vereinigungsfreiheit umfasse die Verbürgung, „sich aus dem Glauben auf dem Boden der Rechtsordnung zu einer Religionsgemeinschaft zusammenzuschließen“[211]; mit dieser Art von Zusammenschluss solle wiederum die Möglichkeit geschaffen werden, sich als „Vereinigung von Menschen zur Verwirklichung eines religiösen Zwecks“ zu organisieren. Dieser Zweck habe eine mit der Person verbundene, auf eine transzendente Wirklichkeit bezogene Gewissheit über bestimmte Aussagen sowie eine umfassende Glaubensbetätigung zum Gegenstand und habe daher unmittelbaren Bezug zur Person des Menschen[212]. Auch in Gemeinschaft werde dieser Zweck letztlich vom einzelnen Menschen verfolgt[213].

Dem widersprachen die klagenden Dachverbände: Bereits im Allgemeinen Preußischen Landrecht hätten komplexere Organisationsformen nicht ausgeschlossen sein sollen; die Weimarer Reichsverfassung habe dann die Stellung der Religionsgesellschaften stärken wollen und spätestens während der Verhandlungen zum Grundgesetz sei ein solch enges Verständnis nicht mehr herrschend gewesen.[214] Richtig ist daran, dass das System von Direktmitgliedschaften, welches zum Entstehungszeitpunkt beider Verfassungstexte vorherrschend war, nicht alternativlos ist. Berechtigung und Gültigkeit der essentiellen Voraussetzung einer Mitgliedschaft natürlicher Personen für eine Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG bzw. Art 137 Abs. 2 WRV stehen deshalb jedoch nicht zur Disposition. Die Gemeinschaft muss sich also von Verfassungs wegen aus natürlichen Personen zusammensetzen.

b) Verfassungsfunktionale Herleitung: die Zuordnung der Mitglieder

Das Bedürfnis nach klarer Unterscheidbarkeit zwischen Mitglied und Nichtmitglied ergibt sich aus der negativen Religionsfreiheit. Angesichts der verfassungsrechtlich angeordneten Pflichtfachqualität des Religionsunterrichts, die sich aus der Bezeichnung „ordentliches Lehrfach“ in Art. 7 Abs. 3 GG ergibt, sind schulpflichtige Kinder grundsätzlich zur Teilnahme an dem Religionsunterricht verpflichtet, der von derjenigen Religionsgemeinschaft verantwortet wird, welcher sie mitgliedschaftlich angehören. Für alle anderen Schulkinder stellt sich eine Teilnahmeverpflichtung als ein Eingriff in die negative Religionsfreiheit dar. Zudem ist der Unterricht nur für diejenigen Schüler versetzungsrelevant, für die die Teil-

---

[210] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 55.
[211] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 60.
[212] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 61.
[213] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 61, vgl. auch *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, S. 941.
[214] Den Klägervortrag insoweit wiedergebend BVerwG Urteil v. 23.02.2005- 6 C 2/04, Juris, Rn. 10.

nahme verpflichtend ist[215]. Deswegen muss die jeweilige Schule Mitglied und Nichtmitglied klar auseinanderhalten können[216]. Die Zugehörigkeit zur Religionsgemeinschaft muss daher zweifelsfrei in nachprüfbaren Rechtsformen und Rechtsakten begründet und dokumentiert sein[217]. Dass die Schulkinder nicht selbst Mitglied der Religionsgemeinschaft sind, ist unschädlich, solange die Eltern oder zumindest ein Elternteil der Gemeinschaft mitgliedschaftlich angehören[218].

Möglicherweise können sich die Dachverbände dieser Benennungspflicht mit dem Hinweis darauf entziehen, dass die Festlegung auf Mitglied oder Nichtmitglied obsolet ist, wenn stattdessen nach *angemeldet* und *nicht angemeldet* unterschieden würde. Die Eigenschaft des Religionsunterrichts als versetzungsrelevantes Pflichtfach ist mit Verfassungsrang ausgestattet und insofern indisponibel. Die Unterscheidung zwischen Teilnahmepflicht unter Anmeldevorbehalt einerseits und Teilnahmepflicht unter Abmeldevorbehalt andererseits ist also aufgrund der Pflichtfachqualität verfassungsrechtlich geboten. Die ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestattete Befreiungsmöglichkeit macht aus dem Religionsunterricht kein Wahlfach[219]. An diesem Wesensmerkmal des Religionsunterrichts ändert auch Art. 7 Abs. 2 GG nichts, wonach Eltern über die Teilnahme ihres Kindes am Religionsunterricht entscheiden. Diesem elterlichen Bestimmungsrecht wird durch die Abmeldemöglichkeit hinreichend Rechnung getragen. Teilnahme und Nichtteilnahme stehen zueinander in einem Regel-Ausnahmeverhältnis, wobei die verfassungsrechtlich präferierte Teilnahme den Regelfall markiert und eine Nichtteilnahme explizit geltend zu machen ist[220]. Es besteht ein elterliches Bestimmungsrecht, nicht aber eine elterliche Benennungspflicht. Daher ist auch das Vorbringen der vor dem Bundesverwaltungsgericht klagenden Dachverbände nicht überzeugend, wonach ein Vermerk der Eltern über die Konfessionszugehörigkeit des Kindes bei der Anmeldung genügen müsse[221]. Durch die so vorgenommene alternative Etablierung eines Anmeldesystems wird die Eigenschaft des Religionsunterrichts als Pflichtfach verkannt, welche wiederum verbietet, die Teilnahme am Unterricht von einer Willensäußerung der Eltern abhängig zu machen. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis würde so in unzulässiger Weise zulasten der Teilnahme umgekehrt[222]. Es ist allein die Mitgliedschaft, also die materielle Zugehörigkeit, die über die Teilnahme am Religionsunterricht entscheidet[223]. Die Eltern trifft keine

[215] *Heimann*, in: Religion und Weltanschauung im säkularen Staat, S. 84.
[216] *Loschelder*, FS Klein, S. 222 f.
[217] *Muckel/Tillmanns*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 268.
[218] BVerwGE 123, 49 (71, m.w.N.).
[219] BVerwGE 123, 49 (70, m.w.N.).
[220] *Muckel*, JZ 2001, S. 61.
[221] BVerwG Urteil v. 23.02.2005- 6C 2/04, Wiedergabe des klägerischen Vorbringens, Juris, Rn. 10.
[222] Vgl. auch *Robbers*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Art. 7 Abs. 3 GG, Rn. 127.
[223] Das Bundesverwaltungsgericht deutet an, dass angesichts des soziologischen Gehalts des Religionsgemeinschaftsbegriffes auch über alternative Kriterien zur Bestimmung der

Verpflichtung zur Angabe über die Religionszugehörigkeit des Kindes, es besteht lediglich eine entsprechende Obliegenheit. Die Offenlegung der Mitgliedschaftsverhältnisse ist daher alleinige Aufgabe der Religionsgemeinschaft selbst. Der Verband muss als Religionsgemeinschaft also darlegen können, welche natürlichen Personen ihm mitgliedschaftlich angehören.

c) Annahme mitgliedschaftlicher Strukturen im Widerspruch zum islamischen Selbstverständnis?

Mit Blick auf das religiöse Selbstbestimmungsrecht bedürfte die hergeleitete staatliche Forderung nach mitgliedschaftlicher Struktur womöglich einer Relativierung, wenn es theologisch fundierte Einwände gäbe[224]. Tatsächlich ist der Islam eine traditionell „gemeindefreie“ Religion[225]. Es gibt es auf muslimischer Seite Vorbehalte gegen die Schaffung und den Ausbau von Organisationsstrukturen[226], richtigerweise wird man sogar von einer „Abneigung“ sprechen können[227]. Unzutreffend ist es allerdings, das traditionell antihierarchische[228] islamische Selbstverständnis als Beleg für einen vermeintlich unauflösbaren Konflikt anzuführen[229]. Zutreffend ist allein, dass es angesichts der unmittelbaren Beziehung zwischen dem Muslim und seinem Gott in theologischer Hinsicht keiner organisierten Zwischeninstanz bedarf[230]. Formierungsbestrebungen entspringen also dem rein weltlichen Interesse, die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zu schaffen, um am Rechtsverkehr teilzunehmen und religiöse Partizipationsrechte in Anspruch nehmen zu können. Zwar ist die mitgliedschaftliche Struktur sicherlich nicht Teil des muslimischen Selbstverständnisses[231], e contrario von einem Widerspruch zum Selbstverständnis auszugehen, wäre jedoch eine vorschnelle und verfehlte Folgerung[232].

Zugehörigkeit nachzudenken sei, benennt diese Kriterien aber nicht, vgl. BVerwGE 123, 49 (72).

224 Ablehnend VG Düsseldorf, NWVBl. 2002, S. 199.

225 *Heinz*, Verwaltungsrundschau 2010, S. 121.

226 Den Klägervortrag im Zusammenhang mit dem dargestellten Rechtsstreit um die Anerkennung als Religionsgemeinschaft insoweit wiedergebend: OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 5 und 16.

227 *Kuntze,* Bürgerliche Mitgliedschaft in Religionsgemeinschaften, S. 329.

228 *Heun,* in: Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 341.

229 So brachten etwa die klagenden Verbände vor dem OVG Münster vor, *der Islam* sei *nicht mitgliedschaftlich verfasst*, vgl. den Klägervortrag wiedergebend OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 5; dieser Einwand greift schon deshalb zu kurz, weil es nicht um die Verfasstheit der islamischen Religion als solcher geht, sondern um die ihrer weltlichen Ausprägungsformen.

230 *Roy*, Der islamische Weg nach Westen, S. 185.

231 Vgl. auch *Walter*, DVBl. 2010, S. 1000; *Kazele*, VA 2005, S. 278.

232 Diesen Fehlschluss zogen die klagenden Verbände vor dem Düsseldorfer Verwaltungsgericht: Zutreffend führen sie an, dass der Islam über „keine Organisation […] und Mitgliedschaftsstrukturen“ verfüge (Klägervortrag insoweit wiedergegeben in OVG Münster,

Die Gründe für die bestehende Skepsis gegenüber der Annahme erhöhter Organisationsstrukturen sind nicht in der islamischen Glaubenslehre zu finden. Vielmehr ist die Aversion das Resultat einer bestimmten Religionssozialisierung, also eher kulturell-traditionell bedingt[233]. Im Gegensatz zum Christentum, welches als prägende kulturelle Kraft in den westlichen Demokratien einen fest zugewiesenen Platz in dem organisch gewachsenen Gefüge Staat-Kirche hat und mit dem Staat in einem bestimmten (nach Besonderheiten des jeweiligen nationalen Staatskirchenrechts variierendem) Verhältnis steht, fehlt es den islamischen Herkunftsstaaten zum Teil bereits an einer staatlichen Ordnung, vielfach an einer kategorischen Distinktion zwischen „weltlich" und „religiös", zumindest aber an einem Nebeneinander von Staat und Religion. Staatsordnungen, die eine institutionelle Trennung zwischen Staat und Religion vorsehen, sind in islamisch geprägten Ländern die Ausnahme. Auch die Türkei unter Atatürk war zwar laizistisch, nicht aber säkular, da religiöse Formierungsbestrebungen strenger staatlicher Kontrolle unterlagen[234]. Die muslimische Abneigung, eine rechtliche Gestalt anzunehmen und Mitgliedschaftsverhältnisse zu schaffen, ist lediglich eine „Befindlichkeit", die für die Statuierung einer rechtlichen Anforderung zumindest so lange außer Betracht bleiben kann, wie keine Unzumutbarkeit auszumachen ist. Die Annahme einer Unzumutbarkeit setzt wiederum belegbare glaubensmäßige Hindernisse voraus. Solche sind aber bislang nicht vorgetragen worden und – soweit ersichtlich – nicht existent[235]. Die Anpassungsbereitschaft wird durch die staatliche Forderung nach Schaffung mitgliedschaftlicher Strukturen nicht überstrapaziert und entgegen anderslautender Behauptungen *steht* das islamische Selbstverständnis Formierungsbestrebungen nicht *entgegen*.

Zu klären bleibt, wie die Beziehung zwischen Verband und Einzelnem beschaffen sein muss, damit das Kriterium der Mitgliedschaft dem Verband die verfassungsrechtlich gebotene Benennung der ihm zugehörigen Personen ermöglicht.

d) Direktmitgliedschaft in islamischen Dachverbänden

Im Gesamtgefüge islamischer Organisationen ist das Verhältnis des Verbands zu den natürlichen Personen durch die Moscheevereine gemittelt, ein direkter Kontakt zwischen Verband und einzelnem Gläubigen ist also in dem islamischen Institutionsmodell gar nicht vorgesehen. Der Verband ist aus Sicht des Einzelnen eine unbekannte, im Regelfall erst nachträglich installierte Organisationseinheit. Dass es an einem Identifikationsverhältnis zu den Verbänden fehlt, lässt sich bereits an

Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 5), verkennen aber, dass damit noch keine Aussage darüber getroffen ist, ob die Möglichkeit der Schaffung solcher Strukturen besteht.

233 Vgl. auch *Spriewald*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an deutschen Schulen, S. 27 ff., insb. S. 29.

234 Vgl. *Ceylan*, Die Prediger des Islam, S. 14.

235 Vgl. *Rohe*, ZRP 2000, S. 210; *Heinig*, ZevKR 56 (2011), S. 253 f.

deren geringem Bekanntheitsgrad ablesen[236]. Dem Ideal eines klassischen Mehrebenen-Verbandssystems entsprechend, ist der Einzelne allein der basisnächsten Organisationseinheit, also der Gemeindeebene, mitgliedschaftlich verbunden. Eine zusätzliche Direktmitgliedschaft in der übergeordneten Organisationseinheit, dem Dachverband, wird dadurch zwar nicht zwingend ausgeschlossen, in den Satzungen der Verbände sind solche Direktmitgliedschaften jedoch nicht als Regelfälle vorgesehen. Die Satzung des ZMD etwa verleiht eine *Ehrenmitgliedschaft* nur solchen natürlichen Personen, die „außergewöhnliche Dienste für den Islam und die Interessen der Muslime" geleistet haben[237], oder als „Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens" dem ZMD nicht nur nahestehen, sondern ihm „großen Nutzen bringen" und „Schaden von ihm abwenden" können[238]. Der exzeptionelle Charakter zeigt sich auch darin, dass jedes Ehrenmitglied qua Satzungsanordnung Beiratsmitglied im ZMD wird[239] und es für jede Aufnahme einer einstimmigen Empfehlung des Vorstands bedarf[240]. In der AABF können natürliche Personen lediglich eine *Fördermitgliedschaft* mit schwächeren Beteiligungsrechten erwerben[241]. Die reguläre Vollmitgliedschaft ist juristischen Personen vorbehalten[242]. Ein Fördermitglied kann zwar „als Gast" an Mitgliedsversammlungen teilnehmen, ist jedoch weder mit Rede- noch mit Stimmrecht ausgestattet[243]. Auch bei der DİTİB ist die Direktmitgliedschaft einzelner Muslime als „*Fördermitgliedschaft*" ausgestaltet[244]. Das Angebot richtet sich an natürliche Personen, die nicht bereits über ihre Mitgliedschaft in einer DİTİB-Gemeinde Verbandsmitglieder sind. Die DİTİB-Fördermitgliedschaft beinhaltet ein Rederecht, allerdings kein Antrags- und kein Stimmrecht[245]. Auch im IRD besteht die Möglichkeit einer ordentlichen Mitgliedschaft nur für juristische Personen[246], während natürliche Personen lediglich Fördermitglied (Teilnahme an Vertreterversammlung, aber ohne Stimmrecht) oder Ehrenmitglied (Personen, die sich um den Verein verdient gemacht haben) werden können[247]. Anders stellt sich die Situation bei den jüngeren islamischen Zusammenschlüssen *Verband demokratisch-europäischer Muslime* (VDEM) und *Liberal-islamischer Bund* (LIB) dar[248]. Dass sich beide direkt an natürliche Personen als

[236] Dazu *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 173 ff.
[237] ZMD-Satzung, § 4 Abs. 8 b).
[238] ZMD-Satzung, § 4 Abs. 8 a).
[239] ZMD-Satzung, § 4 Abs. 8 d).
[240] ZMD-Satzung, § 4 Abs. 8 c).
[241] AABF-Satzung, § 5 Abs. 1.
[242] AABF-Satzung, § 4 Abs. 1.
[243] AABF-Satzung, § 5 Abs. 4.
[244] § 9 Abs. 1 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011.
[245] § 9 Abs. 2 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011.
[246] § 3 Abs. 1, 2 a der IRD-Satzung.
[247] § 3 Abs. 2 b und c der IRD-Satzung.
[248] Zu diesen Verbänden ausführlich unten unter Kap. 4 D I 2.

Mitglieder richten[249], erklärt sich mit ihrer Sonderstellung, die sie unter den Islamverbänden einnehmen. Sie verfügen nicht über eine in Gemeinden organisierte Personalbasis und sind damit – entgegen ihrer Selbstbezeichnung – keine Verbände im klassischen Sinne und mit den hier gegenständlichen Verbänden strukturell nicht vergleichbar.

Doch auch für die großen Verbände wäre die Implementierung direkter Mitgliedschaftsverhältnisse die nächstliegende Möglichkeit, um den rechtlich und tatsächlich erforderlichen Bezug zu den natürlichen Personen herzustellen. Der Reiz, den eine Verbandsmitgliedschaft auf den einzelnen Gläubigen ausübt, ist jedoch überschaubar, was mit dem fehlenden direkten Kontakt zwischen Verband und Einzelnem sowie der fehlenden Wahrnehmung von verbandlichen Repräsentations- und Koordinationsleistungen in der muslimischen Gemeinschaft zu tun hat. Selbst wenn die Verbände als Verantwortliche einer als positiv empfundenen islamischen Interessenvertretung identifiziert werden, kann der einzelne Gläubige deren Angebot völlig unabhängig davon in Anspruch nehmen, ob er sich dem Dachverband mitgliedschaftlich angeschlossen hat oder nicht. Ein Identifikationsverhältnis besteht allein zu den Gemeinden. Über eine höhere Prägkraft verfügt allein die DİTİB. Ihre Gemeinden sind klar als DİTİB-Gemeinden etikettiert und erkennbar, während die jeweilige Verbandszugehörigkeit bei den Gemeinden anderer Verbände zumeist weniger deutlich hervortritt. Entsprechend schwieriger wäre es für die im Gemeindeleben weniger präsenten Verbände, ihr Verhältnis zu den einzelnen Gläubigen unmittelbar rechtlich zu fundieren und auf ordentliche Direktmitgliedschaften in den Dachverbänden hinzuwirken. Möglicherweise kann das postulierte „Näheverhältnis“[250] zwischen Dachverband und Schülern bzw. deren Eltern jedoch durch Zwischeninstanzen gemittelt werden.

e) Gemittelte Mitgliedschaft

aa) Grundsätzliche Zulässigkeit einer Organisationsmittlung

Eine direkte personelle Rückbindung der Verbände an ihre Basis findet nicht statt. Vielmehr ist es kennzeichnend für islamische Organisationsformen, dass die Verbände nicht von natürlichen Personen demokratisch legitimiert sind, sondern die Gemeinden und gegebenenfalls die verbandsangehörigen Dachverbände eine „Organisationsmittlung“ bewirken. Verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der grundsätzlichen Vereinbarkeit einer Organisationsmittlung mit Inkorporationsnormen der Weimarer Reichsverfassung erweisen sich als unbegründet: Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV rekurriert zwar auf die Mitgliederzahl, und damit auf

[249] VDEM-Internetpräsenz unter *Plädoyer für den Verband Demokratisch-Europäischer Muslime*, http://www.lib-ev.de/index.php?c=5; LIB-Internetpräsenz, unter *Mitgliedschaft*, http://www.lib-ev.de/index.php?c=5 (abgerufen jeweils am 17.10.2013).

[250] VG Düsseldorf, NWVBl. 2002, S. 199.

natürliche Personen, doch trifft der Wortlaut keine Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Angehörigen der Gemeinschaft. Diese Einsicht stützt die teleologisch-systematische Betrachtung des Satzes 3 der Vorschrift, wonach auch dann eine öffentlich-rechtliche Körperschaft vorliegt, wenn sich mehrere Religionsgemeinschaften zu einem Verband zusammenschließen. Nun wird ein damals noch gänzlich unbekanntes Dachverbandsmodell in den Überlegungen zur Entstehung sowie zu ihrer späteren Inkorporierung keine Rolle gespielt haben. Zwar bestimmt die Norm nicht ausdrücklich, dass aus dem Zusammenschluss wiederum eine Religionsgemeinschaft im statusrechtlichen Sinne hervorgeht. Andererseits trifft sie auch keine gegenteilige Anordnung. Art. 137 Abs. 2 WRV statuiert eine umfassend und vorbehaltlose Organisationsfreiheit, nach Art. 137 Abs. 2 Satz 2 WRV soll also der Zusammenschluss von Religionsgemeinschaften keinerlei Beschränkungen unterliegen. Damit ist jedoch noch keine Aussage darüber getroffen, ob den islamischen Verbänden eine solche – grundsätzlich zulässige – organisatorische Mittlung der Mitgliedschaftsverhältnisse auch gelingt. Denn damit die personellen Ressourcen der Mitgliedsvereine zu solchen des Dachverbands werden, muss sich eine Organisationskette – vom Verwaltungsgericht Düsseldorf etwas unglücklich als „Legitimationskette" bezeichnet – [251] abbilden, die von der personellen Basis bis zum Ansprechpartner auf Dachverbandsebene reicht. Anders als von den klagenden Spitzenverbänden zur Begründung ihrer Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht vorgetragen, ist ein *persönliches Substrat* jedoch nicht pauschal als gegeben anzunehmen[252]. Zu klären ist also, ob die islamischen Verbände über ein „Mandat" verfügen, welches sich bis zur personellen Basis zurückverfolgen lässt[253].

bb) Formalisierte Gemeindemitgliedschaft als Voraussetzung

Damit Einzelpersonen von einem Verband als dessen Mitglieder, also als Mitglieder der Religionsgemeinschaft, geltend gemacht werden können, ist deren Formalmitgliedschaft in der Gemeinde Grundvoraussetzung. Mitgliedschaft verlangt nach einer freiwilligen, hinreichend eindeutigen Äußerung[254]. Zur Begründung einer Gemeindemitgliedschaft ist ein hinreichend formalisierter Beitrittsakt zu verlangen. Die zwischen Moscheevereinen und ihren Besuchern bestehenden anstaltsähnlichen Nutzungsverhältnisse[255] stellen hingegen kein hinreichendes Fundament für eine auf höherer Ebene zu konstruierende Mitgliedschaft dar. Die

---

[251] VG Düsseldorf, NWVBl. 2002, S. 200; tatsächlich bedarf es keiner Legitimation, erst recht keiner demokratischen Legitimation; vielmehr geht es bei der Selbstorganisation von Gläubigen um die Wahrnehmung individueller und kollektiv-korporativ dimensionierter Religionsfreiheit.

[252] Den Klägervortrag insoweit wiedergebend OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 16.

[253] Vgl. *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 28.

[254] *Classen,* Religionsrecht, Rn. 339 (S. 165).

[255] *Kuntze,* Bürgerliche Mitgliedschaft in Religionsgemeinschaften, S. 334; *Albrecht*, KuR 1995, S. 25.

Anzahl der Formalmitglieder der Einzelgemeinden ist nämlich gering. Vielen Moscheevereinen gehört mit sieben Mitgliedern nur genau die Personenzahl an, die für die Gründung eines bürgerlich-rechtlichen Vereins nach §§ 21, 55 BGB verlangt wird. Das Mitgliederpotential der Gemeinden ist dagegen wesentlich höher. Das Problem liegt in der mangelnden Kongruenz zwischen den eingetragenen Mitgliedern und den erfassbaren Personen, die am Gemeindeleben als *freie Beter*[256] oder als „Konsumenten" des kulturell-gesellschaftlichen Angebots teilnehmen[257]. Nur ca. 10-15 % der partizipierenden Gläubigen sind formelle Mitglieder[258].

Anders als in den christlichen Kirchen und Kirchengemeinden sind Doppel- und *Mehrfach*mitgliedschaften in muslimischen Organisationen nicht systemimmanent ausgeschlossen[259]. Werden Mitgliedschaftsverhältnisse zu mehreren Moscheegemeinden begründet, die jeweils unterschiedlichen Dachverbänden angehören, kann eine Person gleich von mehreren Verbänden als Mitglied benannt werden. Diese Mehrfachbenennung hätte dann die Verpflichtung zur Teilnahme an den Religionsunterrichten mehrerer Verbände zur Konsequenz. Das ist zum einen widersinnig, weil Schüler dieser Doppel-/*Mehrfach*verpflichtung praktisch nicht nachkommen können. Zum anderen verzerren Mehrfachbenennungen die Schätzung des Repräsentationsumfangs der Verbände, wenn mehrere Verbände denselben Gläubigen gegenüber der Schulbehörde jeweils als ihr angehörig angeben, dieser am Ende aber nur einen Religionsunterricht besucht. Auch wenn die Doppelmitgliedschaften kein Ausschlusskriterium für den Charakter einer Religionsgemeinschaft bedeuten, empfiehlt sich zur Vermeidung von Mehrfachbenennungen und damit verbundener Unübersichtlichkeiten ein Hinweis in den Antragsformularen, wonach bestehende Mitgliedschaften in anderen Moscheegemeinden, insbesondere in solchen, die anderen Verbänden angehören, einer weiteren Mitgliedschaft im Wege stehen[260]. So setzt etwa die ordentliche Mitgliedschaft im LIB

---

[256] Auch wenn der Islam immer wieder als Individualreligion bezeichnet und stets die unmittelbare Beziehung zwischen dem Muslim und seinem Gott betont wird (*Kuntze,* Bürgerliche Mitgliedschaft in Religionsgemeinschaften, S. 327), ist dem Moment der kollektiven Glaubenspraktizierung eine hohe Bedeutung beizumessen, da das Gebet in Gemeinschaft gegenüber dem allein vollzogenen als das „verdienstvollere" gilt (*Miehl,* in: Islamisches Alltagsleben in Deutschland, S. 70).

[257] Vgl. auch *Quaas*, NVwZ 2009, S. 1400.

[258] *Kuntze,* Bürgerliche Mitgliedschaft in Religionsgemeinschaften, S. 333; *Hillgruber*, KuR 2011, S. 228.

[259] Auf Gemeindeebene wird eine innerkirchliche Mehrfachmitgliedschaft bereits durch das Parochialsystem weitestgehend ausgeschlossen (für evangelische Gemeinden gibt es Ausnahmen, etwa nach Art. 5 Abs. 2 der Grundordnung der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck); gleichzeitigen Mitgliedschaften in verschiedenen Kirchen stehen kirchenrechtliche Vorschriften ausdrücklich entgegen, vgl. § 10 Abs. 2 Kirchenmitgliedschaftsgesetz, wonach die Mitgliedschaft in der EKD durch Übertritt zu einer anderen Kirche oder Religionsgemeinschaft beendet wird.

[260] Das Antragsformular für die DITIB-Gemeindemitgliedschaften enthält eine solchen Passus derzeit noch nicht.

ausdrücklich voraus, dass der beitretende Muslim nicht bereits einem anderen Islamverband angehört[261].

cc) Ausbau der Organisationskette: Vereine als Mitglieder des Dachverbands

Die rechtliche Verbindung zwischen Dachverband (ggf. weiterem Verband) und Moscheevereinen ist deutlich besser ausgebaut als die zwischen einzelnem Gläubigen und Gemeinde. Nahezu jeder Verein gehört mittlerweile einem Dachverband an[262]. Ursprünglich unabhängige Moscheevereine haben sich den Verbänden nachträglich durch Annahme der Verbandssatzung und ggf. einer neuen Vereinsbezeichnung oder einen Namenszusatz angeschlossen[263]. Neugegründete Moscheevereine gehen zumeist bereits aus bestimmten Verbänden hervor; auch bei ihnen lässt die Bezeichnung oft auf eine bestimmte Verbandzugehörigkeit schließen. Je nachdem, ob ein drei- oder vierstufiges System anzutreffen ist, kann zwischen Spitzenverband und Gemeinde noch eine weitere Mittlung durch die Dachverbandsebene stattfinden. Die Dachverbände müssen also ihre Gemeinden ebenso benennen können wie die Spitzenverbände die ihnen angehörenden Mitgliedsverbände. Auch Doppelmitgliedschaften einzelner Moscheegemeinden und Verbände können Mehrfachverpflichtungen einzelner Schüler an verschiedenen Unterrichten zur Folge haben, was zu den eingangs dargestellten praktischen Problemen führt.

dd) Vollendung der Organisationskette durch Mitgliedschaftsverdopplung

Das „persönliche Substrat" könnte durch die Formalmitgliedschaft des einzelnen Gläubigen in der Gemeinde einerseits in Kombination mit der Mitgliedschaft der Gemeinde im Dachverband andererseits verwirklicht sein. Besonderer Betrachtung bedarf dann aber das Rechtsverhältnis zwischen Verband und Gemeinde. Die Gemeindemitglieder als natürliche Personen sind an diesem Rechtsverhältnis nicht beteiligt, obwohl allein sie von der angestrebten Rechtsfolge, nämlich der konstruierten Verbandsmitgliedschaft und der Verpflichtung zur Teilnahme am Religionsunterricht, betroffen sind. Sofern nicht zumindest eine Kenntnisnahme des Einzelnen von der zusätzlichen (konstruierten) Verbandsmitgliedschaft vorgesehen ist, droht die Mitgliedschaft zu einer bloßen Fiktion bzw. zu einer von den Verbänden einseitig aufgestellten Behauptung zu werden. Die Möglichkeit, diese Behauptung zu widerlegen, bliebe dem Gläubigen, der möglicherweise nicht Mitglied im Dachverband sein will, mangels Kenntnis faktisch vorenthalten.

---

[261] Vgl. LIB-Internetpräsenz, unter *Mitgliedschaft*, http://www.lib-ev.de/index.php?c=5 (17.10.2013).

[262] *Sen/Aydin*: Islam in Deutschland, S. 51; für Berlin feststellend: *Piening*, in: Integration und Islam, S. 185.

[263] Vgl. *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 193.

In den Gemeinden, die nach bürgerlichem Vereinsrecht verfasst sind, ergibt sich das Austrittsrecht aus § 39 Abs. 1 BGB. Ein solches Austrittsrecht ist allerdings ohne Wert, wenn sich bereits die Mitgliedschaft der Kenntnis des Betroffenen entzieht. Bedenklich ist das vor allem mit Blick auf die negative Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 2 GG. In korporativer Dimension umfasst die negative Religionsfreiheit das Recht, einem religiösen Zusammenschluss fernzubleiben[264].

Weder die bloße Koexistenz zweier oder mehrerer Mitgliedschaftsverhältnisse (Einzelner im Moscheeverein, Moscheeverein im Dachverband, ggf. Dachverband im Spitzenverband) noch eine vertragliche Abrede zwischen Verband und Mitgliedsgemeinde vermögen daher ein Mitgliedschaftsverhältnis zwischen Einzelnem und Dachverband herzustellen. Denn selbst von einer förmlichen Vereinbarung bleibt der Einzelne ausgeschlossen. Ohne Beteiligung bzw. ermöglichte Kenntnisnahme des Einzelnen können also keine Abreden getroffen werden, die dessen Rechtsstatus als Mitglied des Verbands berühren.

Es bedarf mithin eines zusätzlichen formellen, sowohl für staatliche Stellen als auch für den einzelnen Muslim selbst nachvollziehbaren Rechtsverhältnisses zwischen Verband und Einzelnem. Diese „Zweitmitgliedschaft" wird jedoch nicht automatisch bei dem Erwerb einer Mitgliedschaft in einem verbandsangehörigen Verein *miterworben*[265]. Zu klären ist, in welchem Umfang der Einzelne an der Schaffung dieses Rechtsverhältnisses beteiligt sein muss, und ob Satzungsbestimmungen möglicherweise verfassungsrechtlich zulässige Mittel zur Herbeiführung von Mitgliedschaftsverdopplungen sind.

Wenn zur Statuierung einer Mitgliedschaft alternativ auf Satzungsbestimmungen abgestellt wird, ändert das an der fehlenden Willensäußerung des Einzelnen in Bezug auf die Zweitmitgliedschaft zunächst einmal nichts. Insbesondere kann dem Beitrittswillen zur Gemeinde kein zusätzlicher, grundsätzlicher Beitrittswille hinsichtlich übergeordneter Zusammenschlüsse entnommen werden. Eine solche Annahme hieße in der Konsequenz, dass negative Religions- und Vereinigungsfreiheit durch den Beitritt in einen Moscheeverein hinsichtlich aller übergeordneten Organisationsebenen verwirken würden. Die Zweitmitgliedschaft lässt sich zwar immerhin auf einen Willensakt zurückführen, die rechtlichen Einwände bestehen fort.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Erweiterung einer bestehenden Gemeindemitgliedschaft auf eine Mitgliedschaft in einer übergemeindlichen Ein-

264 Das wurde – soweit ersichtlich – zwar explizit bislang an keiner Stelle klar geäußert, ergibt sich aber daraus, dass jedenfalls das Recht, keinem religiösen Bekenntnis anzugehören, zu den „Schutzgütern" der negativen Religionsfreiheit zählt (*Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 4, Rn. 23.). Der Schutz vor der Vereinnahmung durch ein bestimmtes Bekenntnis läuft ins Leere, wenn nicht auch der Schutz vor einer Vereinnahmung durch die entsprechende Bekenntnisgruppe, also das Recht, dem religiösen Zusammenschluss fernzubleiben, mitumfasst ist.

265 BGHZ 28, 131 (134).

heit gegenüber der völligen Neubegründung eines Mitgliedschaftsverhältnisses die weitaus weniger intensive Beeinträchtigung darstellt. Zudem kann im Rahmen eines dachverbandlichen Mehrebenensystems zur Begründung eines über die Erstmitgliedschaft hinausgehenden Rechtsverhältnisses kaum eine entsprechende Willensäußerung verlangt werden, solange es – wie im Falle der Islamverbände – an jedweder Identifikationskraft der höchsten Organisationseinheit fehlt. Sachgerecht und verfassungsrechtlich unbedenklich ist es daher, vom Erfordernis einer ausdrücklichen Willensbekundung abzurücken, wenn stattdessen zumindest die Kenntnisnahme des Einzelnen gewährleistet ist. Es ist also – als Ersatz für die fehlende Willensäußerung – auf das Kriterium der Publizität abzustellen. Allein ein entsprechender Passus in der Dachverbandssatzung schafft diese Publizität noch nicht. Denn der Kontakt des Einzelnen zum Dachverband ist erst herzustellen, besteht aber zum Zeitpunkt der Mitgliedschaftsverdopplung noch nicht. Eine durch einseitige verbandliche Satzungsbestimmung herbeigeführte Mitgliedschaftsverdopplung, stellt sich aus Sicht des Einzelnen als „übergestülpte" Mitgliedschaft dar und ist unzureichend[266]. Unverzichtbar ist eine Bestimmung bzw. ein Hinweis in der Satzung, welche für den Einzelnen einsehbar ist: In der Verbandssatzung. Eine Mitgliedschaftserweiterung setzt also zunächst voraus, dass die Mitgliedsgemeinde überhaupt über eine Satzung verfügen kann, also nach bürgerlichem Recht verfasst ist. *Korrespondierende Satzungsbestimmungen*, die jeweils auf die „automatische" Mitgliedsverdopplung hinweisen, begründen daher ein Mitgliedschaftsverhältnis zwischen Dachverband und Einzelnem[267]. Nicht erforderlich ist, dass die Passagen in den jeweiligen Satzungswerken dabei ausdrücklich aufeinander Bezug nehmen.

Nach § 8 Abs. 2 der Landesverbands-Mustersatzung der DİTİB gehören dem Dachverband „alle Muslime", also natürliche Personen, „kraft ihrer Mitgliedschaft bei der örtlich zuständigen Gemeinde" an[268]. In der Gemeindesatzung[269] heißt es in § 20.2 Satz 1, dass Gemeinde und Mitglieder „durch ihren Beitritt" die „Satzungen und Ordnungen der Dachverbände" als verbindlich anerkennen[270]. Zudem überträgt die Gemeinde in § 20.2 Satz 2 der Gemeindesatzung ihre Ordnungsge-

266 So auch *Muckel/Tillmanns*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 269.

267 BGHZ 28, 131, 134; BGHZ 105, 306, 307, 312 f.

268 § 8 Abs. 2 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011.

269 Den Ausführungen liegt die Satzung der DİTİB-Gemeinde Köln-Porz (*DİTİB Türkisch-Islamische Gemeinde zu Köln-Porz e.V.)* in der Fassung vom 15.12.2013 zugrunde. Dabei soll es sich jedoch um eine Mustersatzung handeln, die von den meisten DİTİB-Gemeinden genutzt wird.

270 Die Satzungsvorschrift im Wortlaut: Die Gemeinde und die Mitglieder durch ihren Beitritt erkennen die Satzungen und Ordnungen der Dachverbände nach Absatz 1 als verbindlich an. (DİTİB-Gemeinde Köln-Porz, Fassung vom 15.12.2013).

walt auf den Verband[271]. In der Satzung der AABF findet sich in § 4 Abs. 2 S. 2 der Hinweis, dass „Mitglieder der der AABF angehörenden Mitgliedsgemeinden" samt ihrer Familienangehörigen „gleichzeitig auch persönlich" dem AABF mitgliedschaftlich angehören[272]. Die Verbandssatzung des Islamrats sieht in § 3 Abs. 4 vor, dass die Mitglieder von juristischen Personen, also Einzelgemeinden, die dem Verband angehören, „gleichzeitig mittelbare Mitglieder" des Verbands sind[273].

Für Neumitglieder bedarf es einer Mitgliedschaftsverdopplung streng betrachtet gar nicht, da sich die Mitgliedschaft hier von Beginn an auf Gemeinde und Verband beziehen kann. Dem Publizitätserfordernis wird bereits in hinreichender Weise entsprochen, wenn das Antragsformular für die Gemeindemitgliedschaft auf die zusätzliche Mitgliedschaft hinweist oder ein Annexantrag beigefügt ist. Der Mitgliedschaftsantrag für DİTİB-Gemeinden etwa stellt ausdrücklich klar, dass über die Vereinsmitgliedschaft hinaus zugleich Mitgliedschaftsverhältnisse zu dem jeweiligen DİTİB-Landesverband sowie zum DİTİB-Bundesverband entstehen. Eine solche Annexlösung statuiert eine Verbandsmitgliedschaft allerdings nur für Neumitglieder. Eine *Vermitgliedschaftlichung* der Altmitglieder der Gemeinden kann dagegen nicht erreicht werden; ihr Status bliebe unberührt. Die korrespondierenden Satzungsbestimmungen bewirken hingegen eine Mitgliedschaftsverdopplung bei Neu- wie Altmitgliedern gleichermaßen.

In der Literatur wurde auf die Gefahr hingewiesen, dass Satzungsänderungen auch mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden können und damit zumindest der die Änderung ablehnenden Minderheit die (indirekte) Verbandsmitgliedschaft aufgedrängt werden könne[274]. Die Annahme eines Konflikts zu Art. 9 Abs. 2 GG ist jedoch nur dort zutreffend, wo bereits die Mitgliedschaft in dem verbandsangehörigen Verein verpflichtend ist[275]. Ferner wird die Mitgliedschaftsverdopplung als unzulässig angesehen, wenn mit ihr Pflichtenmehrungen oder Zweckänderungen einhergehen[276]. Soweit ersichtlich gehen die Gemeindemitgliedschaften jeweils auf einen freiwilligen und hinreichend eindeutigen Willensakt zurück[277]. Auch

[271] Im Wortlaut: Soweit danach Verbandsrecht, überträgt die Gemeinde ihre Ordnungsgewalt auf den jeweiligen Verband. (DİTİB-Gemeinde Köln-Porz, Fassung vom 15.12.2013).

[272] § 4 Abs. 2 Satz 2 der Satzung für die „Alevitische Gemeinde Deutschland" vom 26.02.2011.

[273] Wörtlich heißt es in § 3 Abs. 4 der Verbandssatzung des Islamrat für die Budesrepublik Deutschland/Islamischer Weltkongress Deutschland e.V.: *Mit der Aufnahme der juristischen Person als Mitglied werden automatisch alle ihre Mitglieder gleichzeitig mittelbare Mitglieder des Islamrats für die Bundesrepublik Deutschland. Der* [sic!] *mittelbare Mitglied hat kein Teilnahmerecht an der Vertreterversammlung, ist aber ansonsten der Satzung des Vereins unterworfen.*

[274] *Hadding,* in: Soergel, Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, § 38 Rn. 11.

[275] Die Differenzierung zwischen Pflicht- und freiwilliger Mitgliedschaft herausstellend: BGHZ 105, 306, 312 f.

[276] Auf diese beiden Kriterien abstellend: *Beuthien,* ZGR 1989, S. 261 ff.

[277] Gleiches gilt für die Aufnahme in das Gemeinderegister der DİTİB, welche sich über einen in allen DİTİB-Gemeinden ausliegenden, unterschrieben einzureichenden Antrag vollzieht.

erwachsen aus dem Verhältnis zwischen Einzelnem und Moscheegemeinde bereits mitgliedschaftliche Pflichten. Diese verpflichten den Einzelnen zwar direkt nur gegenüber dem Ortsverein; die durch den Dachverband ausgeübten Rechte der Mitgliedschaft zeitigen jedoch kaum intensive Rechtsfolgen: Das Benennungsrecht gegenüber staatlichen Stellen ist das zentrale Anliegen des Dachverbands. Die Befugnisse, die dem Verband aus dem Mitgliedschaftsverhältnis gegenüber dem Einzelnen erwachsen, sind mit dem Benennungsrecht gegenüber staatlichen Stellen und dem Ausschlussrecht abschließend genannt. Die Befugnis zur Preisgabe von Daten entsteht nicht erst auf Dachverbandsebene; vielmehr obliegt es zunächst nur der Gemeinde, von der es dann an den Verband abgetreten wird. Die Gefahr eines missbräuchlichen Umgangs mit den Daten wird durch diese Befugnisübertragung jedoch nicht erhöht. Nimmt der Verband gegenüber dem Einzelnen sein Ausschlussrecht wahr, versetzt er ihn nur in den rechtlichen Zustand, der auch ohne die beanstandete Mitgliedschaftsverdopplung bestanden hätte. Gegenüber dem Dachverband werden durch die Mitgliedschaftserweiterung also keine zusätzlichen Pflichten begründet. Der Verbandszweck *Interessenwahrnehmung auf überregionaler Ebene* stellt gegenüber dem Vereinszweck *Interessenwahrnehmung auf regionaler Ebene* keine kategorische Änderung, sondern eher eine Erweiterung dar, welche der Überführung von Vereins- auf Verbandsebene – losgelöst vom islamisch-religionsgemeinschaftlichen Kontext – wesensimmanent ist. Die Bedenken, die gegenüber der Mitgliedschaftsstatuierung durch wechselseitige Satzungsbestimmungen angemeldet werden, sind damit jedenfalls bei islamischen Organisationen nicht durchschlagend.

f) Alternative Kriterien zur Bestimmung der Zugehörigkeit

Da die Aufnahme von Kooperationsbeziehungen in tatsächlicher Hinsicht von der Repräsentativität der Dachverbände abhängt, es aber bislang noch nicht gelungen ist, das Repräsentationsdefizit auf Gemeindeebene zu beseitigen, stellt sich die Frage nach möglichen Alternativen. Bereits das Verwaltungsgericht Düsseldorf deutete an, dass die Mitgliedschaft als Mittel zur Zuordnung von Gläubigen zu islamischen Dachverbänden keinen Anspruch auf Exklusivität erheben kann. In dem Urteil war von „Willensbekundungen und sonstigem konkludenten Handeln" die Rede, anhand derer sich dokumentieren ließe, dass natürliche Personen sich einer Gemeinschaft „zugehörig fühlten"[278]. Das Bundesverwaltungsgericht sprach ausdrücklich von einem „dem Selbstverständnis entsprechenden Kriterium" für die Zugehörigkeit, welches von der förmlichen Vereinsmitgliedschaft unabhängig sei[279]. Obwohl IRD und ZMD in besagter gerichtlicher Auseinandersetzung als Kläger schon 2001 die einseitige Festlegung auf das Kriterium der Formalmit-

[278] VG Düsseldorf, Urteil v. 02.11.2001- 1K 10519/98, Juris, Rn. 108.
[279] BVerwGE 123, 49 (72).

gliedschaft infrage stellten und berechtigterweise darauf hinwiesen, dass es auch andere denkbare, nicht konkret benannte Lösungen gebe, um die Zugehörigkeit der Schüler zu einem Verband „hinreichend sicher festzustellen“[280], ist es bis heute einzig die DİTİB, die ein alternatives Kriterium vorgestellt hat: Danach ist nicht mehr die *Mitgliedschaft* maßgeblich, sondern das Alternativkriterium der *Zugehörigkeit*. Seit 2009 richtet der Verband in den Mitgliedsgemeinden Registerbücher ein[281].

Die Registerlösung stellt eine Alternative zu dem System ordentlicher Mitgliedschaften dar, deren praktische Notwendigkeit sich daraus ergibt, dass nur wenige Gläubige von der Möglichkeit der ordentlichen Mitgliedschaft Gebrauch machen. Mit Blick auf die Religionsgemeinschaftseigenschaft übernimmt die Registrierung die Funktion der Zuordnung der Gläubigen zu dem Verband, damit die Schulbehörden lediglich die Zugehörigen des Verbands zu einer Teilnahme am Religionsunterricht verpflichten und Nicht-Zugehörige von dieser Verpflichtung ausnehmen. Die so vorgenommene Erweiterung der Teilnahmeverpflichtung von Formalmitgliedern auf Nichtmitglieder birgt die bereits dargestellte Gefahr von Konflikten zur negativen Religionsfreiheit. Für das Formalmitglied geht die Teilnahmepflicht direkt aus der Verfassung hervor, für den Registrierten hingegen nicht. Daher muss zwischen Mitgliedschaft und Registrierung eine materielle Vergleichbarkeit dergestalt bestehen, dass sich von der Registrierung ähnlich zuverlässig auf einen Teilnahmewillen schließen lässt wie von der Formalmitgliedschaft. Die Frage muss also lauten: Bringt der Einzelne mit seiner Registrierung tatsächlich ein hinreichend stark empfundenes Zugehörigkeitsgefühl zum Ausdruck, mit dem er sich der Teilnahmeverpflichtung seiner (mitregistrierten) Kinder am verbandlich verantworteten Unterricht unterwerfen möchte?

Das ist zumindest dann nicht der Fall, wenn die Registrierung nur gemeindeinterne Sachverhalte in den Blick nimmt, und den Bezug zum Dachverband nicht erkennen lässt. Solange das Angebot der Gemeinden eher als soziale oder kulturelle Dienstleistung verstanden wird, kann auf Grundlage einer anlassbezogenen Eintragung in eine Vereinskartei keine Prognose darüber angestellt werden, ob die erfassten Personen die von dem Dachverband festgelegten Eckpunkte eines Religionsunterrichts bzw. eines Theologie-Curriculums inhaltlich billigen und mittragen. Dann bleibt auch ungewiss, in welchem Umfang die Registrierten ihre Kinder zur Teilnahme an einem Unterricht veranlassen, welcher ersichtlich nicht von der Gemeinde selbst verantwortet wird, sondern von einem dem einzelnen Gläubigen selbst möglicherweise völlig unbekannten Zusammenschluss. Daher muss in der Registrierung zumindest die Kenntnis über die herzustellende Verbindung zwi-

---

280 Den klägerischen Vortrag insoweit wiedergebend VG Düsseldorf, Urteil v. 02.11.2001- 1K 10519/98, Juris, Rn. 7.

281 § 7 Abs. 1 Satz 3 DİTİB-Verbandssatzung. Undeutlich heißt es in § 7 Abs. 3 der DİTİB-Verbandssatzung, es gehe um den Nachweis der *Religionszugehörigkeit*.

schen Eintragendem und Dachverband zum Ausdruck kommen. Außerdem muss die Regelung Gewähr für ein dahingehendes Bewusstsein des Eintragenden bieten, dass die Registrierung seine in tatsächlicher Hinsicht bestehende Verbindung zur Moscheegemeinde nicht nur dokumentiert, sondern auf eine überobligatorische Ebene überführt. Für den Verband bedeutet das entsprechende Kennzeichnungs- bzw. Hinweispflichten. Über die konkrete Rechtsfolge der Teilnahmeverpflichtung seiner Kinder am Schulunterricht muss der Eintragende zwar vor seiner Registrierung nicht zwingend in Kenntnis gesetzt werden, wenngleich sich ein entsprechender Hinweis mit Blick auf die dargestellte Gefahr von Verletzungen der negativen Religionsfreiheit durchaus empfehlen würde. Angesichts drohender Doppel- und Mehrfachregistrierungen sollte in den Registerbüchern schließlich darauf hingewiesen werden, dass bestehende Mitgliedschaftsverhältnisse zu anderen Verbänden oder Einträge im Gemeinderegister anderer Verbände einer Registrierung im Wege stehen.

g) Fazit

Die Anforderungen an die mitgliedschaftliche Organisationsstruktur setzen sich also aus drei Komponenten zusammen: Der Gläubige muss als natürliche Person Mitglied in der Moscheegemeinde sein. Die Moscheegemeinde muss ihrerseits formell-mitgliedschaftlich mit der Verbandsebene verbunden sein. Mittels wechselseitiger Satzungsbestimmungen kann dann basierend auf der Gemeindemitgliedschaft zwischen dem Verband und seinem personellen Unterbau ein Rechtsverhältnis konstruiert und die Organisationskette verwirklicht werden. In dem Satzungswerk einiger Verbände wie der DİTİB hat sich das System der korrespondierenden Satzungsbestimmungen bereits etabliert, andere Verbände wie der ZMD haben die rechtlichen Voraussetzungen noch nicht geschaffen. Das Problem liegt vor allem in der mangelnden Identitätskraft der Verbände, die der rechtlichen Verankerung des (in tatsächlicher Hinsicht bestehenden) Verhältnisses zwischen Gläubigem und Moscheegemeinde offenbar entgegensteht. Um die auf der in rechtlicher Hinsicht völlig unproblematischen ersten Mitgliedschaftsstufe bestehenden Defizite zu beseitigen, kann alternativ zur Mitgliedschaft auch auf das Kriterium der reinen Zugehörigkeit abgestellt werden. Mit der Einrichtung von Registerbüchern hat die DİTİB eine praxistaugliche Lösungsmöglichkeit aufgezeigt, die die Zuordnung der Einzelpersonen zu der Gemeinschaft ermöglicht.

2. Kommunikationsfähigkeit und strukturelle Mindestanforderungen

Das Zusammenwirken setzt bei Staat und Religionsgemeinschaft jeweils eine Instanz voraus, die die Kooperationsaufgaben stellvertretend für ihre Seite wahrnimmt und gegenüber der anderen Seite artikuliert. Staatlicherseits werden die aus dem Kooperationsverhältnis erwachsenden Aufgaben von den jeweiligen Kultusministerien bzw. den Universitäten wahrgenommen. Gemäß der Abschichtung der Zuständigkeiten nach dem Kooperationsverhältnis fällt der Religionsgemein-

schaft die Aufgabe zu, religiöse Inhalte und damit auch Lerninhalte und Lehrpläne verbindlich festzulegen[282]. Die Religionsgemeinschaft muss einen Ansprechpartner benennen können, der im Innenverhältnis über ein Mandat verfügt, welches ihm erlaubt, die theologischen Festlegungen in einer für den Verband verbindlichen Weise dem Staat gegenüber zu formulieren. Die Vertretungsberechtigung im Innenverhältnis sollte dabei so ausgestaltet sein, dass die Legitimation zur Außenvertretung durch die religiös kompetenten Verbandsorgane in generalisierter Form erteilt wird und es keiner Rückversicherung in jeder Einzelfrage bedarf. In der Praxis werden gemäß der organisatorischen Ausgestaltung Vorstand oder ein vom Vorstand benannter Ausschuss, eine Kommission oder Einzelpersonen mit der Zusammenarbeit betraut. Bei der DİTİB zum Beispiel nimmt der Vorsitzende die außergerichtliche Vertretung wahr[283], ist aber auch zur Einberufung von Kommissionen und Arbeitsgruppen befugt[284]; er könnte also nach den innerverbandlichen Vorgaben die Kooperationsbeziehungen entweder persönlich wahrnehmen oder sie delegieren. Im ZMD übernimmt die Rolle des Ansprechpartners ein vom Vorsitzenden benannter Beauftragter für den Bereich *Pädagogik und Religionsunterricht*[285].

Definition und Formulierung der religiösen Grundsätze eines Religionsunterrichts können nach den innerverbandlichen Kompetenzzuweisungen unterschiedlichen Instanzen zufallen. Im Falle des ZMD ist es etwa der Gutachterrat, der als „internes Organ" eine Begutachtung des Curriculums aus theologischer Sicht vornimmt und die Richtlinien für den Unterricht sowie für die Eignung von Lehrkräften und Lehrmaterialien erarbeitet. In der DİTİB liegt die theologische Kompetenz beim religiösen Beirat, der in dieser Funktion unter anderem auch die Tätigkeit der Religionslehrer kontrolliert[286].

Jenseits der Mindestvoraussetzungen Mitgliedschaftsstruktur und Kommunikationsfähigkeit sind mit Blick auf das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften keinerlei Anforderungen an den organisatorischen Aufbau des Verbands zu stellen. Ob der Verband nach demokratischem oder anderem Vorbild strukturiert ist, ob er zentral oder dezentral ausgerichtet ist, ob die Entscheidungen an die Gemeindemitglieder rückgebunden sind oder nicht, ob und wie er seine

282 Vgl. zu der Kompetenzverteilung zwischen Religionsgemeinschaft und Staat innerhalb des Kooperationsverhältnisses ausführlich *Classen*, Religionsrecht, Rn. 488 f. (S. 240 f.).

283 § 18 Abs. 1 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen.

284 § 18 Abs. 3 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen.

285 Vgl. ZMD-Internetpräsenz unter „Ausschüsse und Beauftragte": http://zentralrat.de/16656.php (10.02.2014).

286 § 22 Abs. 1 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen; anders insoweit nur der hessische DİTİB-Landesverband, der ausweislich § 22 Abs. 6 seiner Satzung alle den Religionsunterricht betreffenden Befugnisse explizit von den Kompetenzen des Religiösen Beirats ausnimmt und in eine unabhängige Kommission auslagert.

Legitimation im Innenverhältnis begründet, sind Fragen, die sich der staatlichen Beurteilung entziehen und in keinem sachlichen Zusammenhang mit der Religionsgemeinschaftsqualität bzw. der Eignung zum Kooperationspartner stehen[287].

3. *Statusrechtliche Anforderungen*

a) Verfasstheit nach Bürgerlichem Recht

Die Rechtsform der Religionsgemeinschaft könnte von einer Verfasstheit nach den Regeln des bürgerlichen Rechts abhängig sein. Die Auslegung der Verfassungstexte spricht dagegen: Die Bezeichnung Religions*gemeinschaft* hat den Begriff der Religions*gesellschaft*, der noch in den staatskirchenrechtlichen Vorschriften der Weimarer Reichsverfassung verwendet wurde, in Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG abgelöst. Der neue Begriff knüpft weniger deutlich an zivilrechtliche Kategorien an[288] und beugt damit dem Missverständnis einer intendierten begrifflichen Anlehnung an zivilrechtliche Gesellschaftsformen vor. Wenn überdies in Art. 137 Abs. 4 WRV vom Erwerb der Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts durch Religionsgesellschaften die Rede ist, setzt dies voraus, dass die Religionsgesellschaft bereits existieren kann, *bevor* und folglich auch *ohne dass* sie als juristische Person verfasst ist[289].

Wie alle anderen Personenzusammenschlüsse haben auch die islamischen Vereinigungen ein veritables praktisches Interesse daran, als rechtsfähiger Verein oder in sonstiger Gestalt einer juristischen Person am allgemeinen Rechtsverkehr teilnehmen zu können. Voraussetzung ist eine privatrechtliche Verfasstheit etwa für den Abschluss eines Staatsvertrags, wie es ihn seit 2014 in Hamburg gibt[290]. Aus diesem praktischen Bedürfnis kann jedoch mit Blick auf das Selbstbestimmungsrecht keine Anerkennungsvoraussetzung für Religionsgemeinschaften abgeleitet werden[291], solange eine staatliche Anerkennung als Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne theoretisch auch ohne die vorherige Annahme einer bürgerlich-rechtlichen Gestalt denkbar ist[292]. Für den Fall, dass der Verband die mitgliedschaftlichen Strukturen qua korrespondierender Satzungsbestimmungen schafft, müssen sowohl der Verband als auch die Einzelgemeinden über eine Satzung verfügen. Ansonsten stehen die Rechtsform der Religionsgemeinschaft und die bürgerliche Rechtsform in keinem sachlichen Zusammenhang miteinander. Auch wenn kaum zu erwarten ist, dass ein Verband ein Kooperationsverhältnis

---

287 Vgl. auch im Zusammenhang mit dem Körperschaftsstatus BVerfGE 102, 370 (394 f.).

288 *Classen*, Religionsrecht, Rn. 239 (S. 119); *Robbers*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 7, Rn. 149.

289 BVerwG 123, 49 (55).

290 Vgl. dazu unten unter Kap. 5 A II.

291 BVerwGE 123, 49 (55).

292 Vgl. *Langenfeld,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 25.

anstrebt, ohne unter wesentlich geringeren rechtlichen Voraussetzungen[293] eine bürgerliche Rechtsform angenommen zu haben, und obwohl die wichtigen Dachverbände ohnehin ebenso wie die Spitzenverbände jeweils eingetragene Vereine im Sinne von §§ 21 ff., 55 BGB sind, ist die bürgerliche Rechtsform keine Kooperationsvoraussetzung.

b) Körperschaftsstatus als Voraussetzung?

In der Debatte über die Korporationsqualität islamischer Personenzusammenschlüsse hat das Land Hessen durch die Anerkennung der *Ahmadiyya Muslim Jamaat* als religiöse Körperschaft des öffentlichen Rechts einen vorläufigen Schlusspunkt gesetzt. Im Kontext dieser Arbeit stellt sich die Frage, ob auch eine Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG über die Rechtsform einer religiösen Körperschaft des öffentlichen Rechts verfügen muss, wie vereinzelt verlangt wird[294]. Das widerspräche jedoch bereits dem Wortlaut des Art. 137 WRV. Aus den Absätzen 4 bis 6 der Vorschrift lässt sich nämlich nicht nur ein *Nebeneinander* der Institute ableiten, sondern zugleich, dass die Einordnung als Religionsgemeinschaft unabhängig ist vom Status als öffentlich-rechtliche Körperschaft[295]. Ohnehin ist auch sachlich nicht erkennbar, weshalb die Kooperation nicht ebenso gut auf der Grundlage einer privatrechtlichen Rechtsform stattfinden kann[296].

Die Idee einer Synchronisierung der Anforderungsprofile für religiöse Körperschaft und kooperierende Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinn stützt sich auf die funktionale und wesensmäßige Ähnlichkeit der Institute. Genau wie die Körperschaft ist auch die kooperierende Religionsgemeinschaft in „*staatliche Verantwortung eingebunden*“[297] und nutzt mit Religionsunterricht und Universitäten eine staatliche Plattform und staatliche Infrastrukturen. Andererseits bleibt der schulische Religionsunterricht eine staatliche Veranstaltung. Die Religionsgemeinschaft erarbeitet zwar gemäß der kooperativen Kompetenzverteilung die Inhalte des Unterrichts, die Verantwortung gegenüber Eltern und Schülern trägt hingegen allein die Schulbehörde bzw. das Land als „Unternehmer“ des Unterrichts[298]. Mit der Erlangung des Körperschaftsstatus gehen demgegenüber viel weitergehende Rechte[299] und Verpflichtungen einher. Der religiösen Körperschaft werden „*Hoheitsbefugnisse*“ verliehen, durch welche sie „*aus der Freiheitsberechtigung des Grundrechtsträgers in die Freiheitsverpflichtung gegenüber dem durch Hoheitsausübung Grundrechtsbetroffe-*

293 Zu den Anforderungen speziell für religiöse Vereine im Vergleich zu Religionsgemeinschaften nach Art. 137 Abs. 3 GG: *Jurina,* in: HdbStKirchR, Bd. 1, S. 689 ff, insb. 696 ff.

294 *Hillgruber*, in: JZ 1999, S. 546; *Korioth*, in: NVwZ 1997, S. 1046; *v. Campenhausen/de Wall*, in: Staatskirchenrecht, S. 216.

295 *Muckel,* in: FS Listl, S. 725; *Harks*, JA 2002, S. 877.

296 *Classen*, Religionsrecht, Rn. 482 (S. 236).

297 *Albrecht,* KuR 1995, S. 27.

298 *Hildebrandt*, Das Grundrecht auf Religionsunterricht, S. 56.

299 Zu diesen ausführlich *Unruh*, Rn. 297 ff. (S. 188 ff.).

nen" wechselt[300]. Etwa die vollständige Inanspruchnahme des staatlichen Besteuerungssystems[301] oder die Möglichkeit, Dienstverhältnisse zu unterhalten, die weder dem Sozial- noch dem Arbeitsrecht unterliegen[302], sind Befugnisse[303], die einen gewichtigen „Vertrauenstatbestand" voraussetzen. Demgegenüber sind die Partizipationsrechte der Religionsgemeinschaft weder staatsabgeleitet[304] noch lösen sie eine Grundrechtsgebundenheit nach Art. 20 Abs. 3 GG aus[305]. Die Gestaltungsmöglichkeiten erschöpfen sich in der inhaltlichen Konzeption eines Religionsunterrichts, in welchem die Gefahr eines Befugnismissbrauchs und einer Befugnisüberschreitung schon durch das staatliche Aufsichtsrecht auf ein Minimum reduziert ist[306]. Außerdem kann der Staat die Kooperation mit islamischen Verbänden oder Gremien jederzeit einseitig beenden, wenn etwa verfassungsfeindliche Tendenzen zu Tage treten oder nachträglich erlangte Kenntnisse auf eine bevorstehende Auflösung schließen lassen. Schon eine einvernehmliche Aufhebung des Körperschaftsstatus erfordert einen staatlichen Hoheitsakt[307], ein zwangsweiser Entzug ist gar nur unter sehr engen, gesetzlich bislang noch nicht geregelten[308] Voraussetzungen[309] möglich[310]. Angesichts dieses deutlichen Gefälles in den Rechtsfolgen der formellen Erlangung des Körperschaftsstatus einerseits und der rein faktischen Anerkennung als Religionsgemeinschaft andererseits, wäre eine pauschale Zugrundelegung desselben Anforderungstableaus nicht sachgerecht. Unter Anwendung einer funktionalen Herleitung der Voraussetzungen beider Institute ergibt sich eine Vielzahl von Schnittmengen, aber kein vollständiger Gleichlauf. Während im Zusammenhang mit Religionsgemeinschaften etwa über das Einfügen in staatliche Bildungs- und Erziehungsziele zu diskutieren ist, fehlt es dafür bei der Körperschaft, die als solche nicht im schulischen Bereich agiert,

---

300 *Kirchhof,* in: HdbStKirchR, Bd. 1, S.683.

301 *v. Campenhausen,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum GG, Bd. 3, Art. 137 WRV, Rn 268; *Classen*, Religionsrecht, Rn. 326 (S. 159).

302 *Winter,* Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 137.

303 Zum Teil werden diese Befugnisse unzutreffend als *Vorrechte, Begünstigungen* oder *Privilegien* bezeichnet, vgl. etwa: *Scheuner,* ZevKR 6 (1957-1958), S. 24; *Ehlers,* ZevKR 32 (1987), S. 166; vgl. aber auch BVerfGE 102, 370 (388 und 396).

304 *Robbers* weist mit Recht darauf hin, dass der Begriff *staatsabgeleitet* inkorrekt ist, da es sich um verfassungsunmittelbare Gewährleistungen handele, *Robbers,* in: FS Martin Heckel, S. 417; in der Tat erweckt der Begriff den Eindruck, als handele es sich um originär-staatliche Befugnisse, tatsächlich werden sie jedoch nur typischerweise, aber eben nicht exklusiv vom Staat wahrgenommen.

305 BVerfG vom 19.12.2000, NJW 2001, 429, 431.

306 Dass religiöse Körperschaften keiner staatlichen Aufsicht unterliegen, betont ausdrücklich: *Mückl,* HStR VII, § 159, Rn. 98.

307 *Jeand'Heur/Korioth,* Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 170 f. (Rn.238).

308 *Ehlers,* in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 137 WRV, Rn. 30.

309 *Jeand'Heur/Korioth,* Grundzüge des Staatskirchenrechts, S. 171 (Rn.239).

310 Zu den rechtlichen Möglichkeiten der Entziehung bzw. des Verlusts der Körperschaftsrechte: *Lindner,* Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, S. 101 ff.

an einem Anlass. Umgekehrt sind die an Körperschaften zu stellenden Anforderungen in anderen Bereichen strenger als die für Religionsgemeinschaften geltenden Maßstäbe. Beispielsweise an die Kriterien des *tatsächlichen Gesamtzustands*[311] bzw. der Dauerhaftigkeit sind für die Korporation höhere Anforderungen zu stellen als für die Religionsgemeinschaft. Während die religiöse Körperschaft des öffentlichen Rechts nämlich auf unbegrenzte Zeit Hoheitsrechte ausübt, steht die Befugnis der Religionsgemeinschaft zur Unterrichtserteilung unter dem Vorbehalt der Kooperationsfähigkeit, die ihr staatlicherseits jederzeit abgesprochen werden kann. Körperschaftsstatus und Religionsgemeinschaftsqualität stehen zueinander in einem aliud-Verhältnis; die Voraussetzungen des einen Instituts sind nicht vollständig in denen des jeweils anderen Instituts enthalten[312]. So ist etwa die AMJ religiöse Körperschaft des öffentlichen Rechts, ist aber nur in Hessen als Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG anerkannt[313]. Umgekehrt gibt es aber mit dem DİTİB-Landesverband Hessen zumindest eine kooperierende Religionsgemeinschaft, die nicht zugleich als Körperschaft des öffentlichen Rechts im Sinne des Art. 137 Abs. 5 WRV anerkannt ist. Der Körperschaftsstatus ist damit nicht Voraussetzung für die Rechtsform der Religionsgemeinschaft[314].

4. *Dauerhaftigkeit*

Zählt die Gewähr der Dauer für die Körperschaften nach Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV noch zu den geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen, muss sie für die Religionsgemeinschaft nach Art. 7 GG erst aus einem sachlichen Bedürfnis hergeleitet werden. Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach[315]. Den exklusiv über organisatorische und personelle Ressourcen verfügenden Staat trifft als Veranstalter gegenüber Schülern und potentiellen Teilnehmern die Verantwortung für eine längerfristige, über ein vorübergehendes Angebot hinausgehende Bereitstellung. Der Staat betreibt einen erheblichen logistischen, materiellen, finanziellen und zeitlichen Aufwand[316]. In Anbetracht dieses Aufwandes ist vom Kooperati-

---

311 *Korioth,* HGR IV, § 97, Rn. 49.

312 a.A. *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 338.

313 Zu den Rechtswirkung von Anerkennungen als religiöse Körperschaften außerhalb des anerkennenden Bundeslandes: BVerfGE 139, 321; zu der Übertragbarkeit der dort aufgestellten Maßstäbe auf den Kontext der (faktischen) Anerkennung von Religionsgemeinschaften unten, Kap. 5 B III.

314 *v. Campenhausen,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 5; *ders.* bereits in ZevKR 25 (1980), S. 146; *Waldhoff,* Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität, D 83; BverwG vom 23.2.2005, NJW 2005, S. 2107;
BVerfGE 102, 396; BVerwGE 123, 49 (70); *Muckel/Tillmanns*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des Verfassungsstaates, S. 267.

315 *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 424 (S. 260); a.A. wohl nur *Fischer*, Volkskirche ade! Trennung von Staat und Kirche, S. 123.

316 BVerwGE 123, 49 (57).

onspartner eine gewisse Kontinuität, insbesondere in personeller Hinsicht, zu verlangen[317]. Anders als noch im Falle von Unterweisung und anderen Unterrichtsmodellen, die überwiegend von ausländischen Lehrkräften mit begrenzter Aufenthaltsdauer in Deutschland begleitet wurden[318], trifft die staatliche Behörde als Dienstherrin auch gegenüber dem Lehrpersonal die Verpflichtung, eine längerfristige Existenz des Lehrfachs zu gewährleisten.

Zur Beurteilung der Aussicht auf dauerhaften Fortbestand der möglichen Religionsgemeinschaft ist zunächst ihre bisherige Bestehensdauer in den Blick zu nehmen. Eine seit langem existierende Gruppierung hat den Nachweis, mehr als ein temporäres Phänomen zu sein, bereits erbracht. Als Richtwert für die erforderliche Dauer der Existenz wurden für religiöse Körperschaften in Literatur und Rechtsprechung 30 Jahre festgelegt[319]. Nach Ablauf dieser Zeitspanne zeige sich, ob auf die Gründungsgeneration noch weitere Generationen folgen und die Vereinigung damit mehr als eine Zeitgeisterscheinung sei. Der VIKZ wurde 1973 gegründet, die DİTİB existiert als solche seit 1984. Andere Dachverbände sowie vor allem die Spitzenverbände sind dagegen jünger: Der ZMD wurde erst 1994 gegründet und die IGMG existiert in ihrer jetzigen Form erst seit 1995. Den Islamrat gibt es zwar bereits seit 1986, doch veränderte sich sein Erscheinungsbild durch Ein-, Aus- und Übertritte seither stetig. Mit Blick auf die Genese des organisierten Islam in Deutschland kann jedoch alternativ im Lichte einer offenen Auslegung des Merkmals auf die Bestehensdauer der zum Teil sehr viel länger existierenden Gemeinden und Regionalverbände abgestellt werden, aus denen sich die großen Verbände zusammensetzen. Ohnehin kann der Wert von 30 Jahren nur eine grobe Leitlinie sein. Andernfalls blieben religiöse Partizipationsrechte Einwanderergruppen für die ersten 30 Jahre ihres Aufenthalts grundsätzlich verwehrt, was schon aus Paritätsgründen ein unbefriedigendes Ergebnis wäre. Allein in den Fällen der noch im Anfangsstadium ihrer Entwicklung befindlichen liberal-islamischen Zusammenschlüsse könnte die kurze bisherige Bestehensdauer der Annahme einer zu erwartenden Dauerhaftigkeit im Wege stehen: Der *Verband demokratisch-europäischer Muslime* (VDEM) und der *liberal-islamische Bund* (LIB) wurden jeweils erst 2010 gegründet[320].

Ein weiteres Indiz für die Dauerhaftigkeit ist das Kriterium des Mitgliederbestandes[321]. Bei der Verleihung des Körperschaftsstatus wird die dazu erforderliche soziale Relevanz überwiegend angenommen, wenn die Angehörigen der Gemeinschaft einen Anteil von mindestens einem Promille der Gesamtbevölkerungszahl

[317] *Fechner*, NVwZ 1999, S. 736.
[318] *Anger,* Islam in der Schule, S. 307 f.
[319] Vgl. dazu *H. Weber,* in: Muslimische Gemeinschaften im deutschen Recht, S. 89.
[320] Genauer zu VDEM und LIB vgl. unten Kap. 4 D I 3.
[321] Vgl. im Zusammenhang mit der Verleihung des Körperschaftsstatus BVerfGE 102, 370 (384 f.).

ausmachen[322]. Für Religionsgemeinschaften wäre der Wert jedoch schon deswegen niedriger anzusetzen, weil die Möglichkeit, Religionsunterricht zu erteilen, grundsätzlich auch kleineren Vereinigungen zustehen soll[323]. Der bislang nicht bezifferte Wert müsste dann innerhalb des Gebiets erreicht werden, in dem die Kooperationsbefugnisse ausgeübt werden, also auf Landesebene. Denn auch im Falle des Religionsunterrichts entfaltet die absolute Mitgliederzahl erst dann Aussagekraft, wenn sie zur absoluten Einwohnerzahl innerhalb der sektoralen Einheit in Relation gesetzt wird, in welcher sie die Befugnisse ausübt. Bei Modellversuchen wäre die Bezugsgröße das Einzugsgebiet einer Schule gewesen, beim Unterricht als Regelschulfach im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG ist es entsprechend der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 30, 70 ff. GG ein Bundesland – wie auch beim Körperschaftsstatus, nur dass sich die Anerkennungskompetenz dort aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 8 WRV ergibt.

Anders als die Verleihung des Körperschaftstatus steht die Erlangung von Kooperationsbefugnissen jedoch unter dem zusätzlichen Vorbehalt der tatsächlichen Aufnahme eines Kooperationsverhältnisses. Diese ist jedoch erst zu erwarten, wenn die Religionsgemeinschaft über eine hinreichende Repräsentativität verfügt. Für die Religionsgemeinschaftsqualität ist demgegenüber die Mitgliederzahl als solche noch nicht relevant. Ein längerfristiger Bestand lässt sich bereits prognostizieren, wenn einem Verband eine Mehrzahl von Gemeinden angehört, die jeweils – den Anforderungen des Vereinsrechts entsprechend – über sieben Mitglieder verfügen und die jeweiligen Zugehörigkeiten (Einzelner zur Gemeinde, Gemeinde zum Dachverband und ggf. Dachverband zum Spitzenverband) rechtlich abgesichert sind.

Daneben spielen auch weitere Faktoren wie der tatsächliche Zustand[324], demographische Struktur und die Mitgliederzahl*entwicklung* der Gruppierung eine Rolle. Die Anzahl der in Deutschland lebenden Muslime steigt – begünstigt durch demographische Entwicklung, Einwanderung und Einbürgerung – stetig, zudem sind die großen Verbände darum bemüht, ihren Mitgliederbestand durch Mitgliedschaftsverdopplungen und Einrichtung von Gemeinderegistern weiter auszubauen. Die personellen Ressourcen dürften zumindest den großen Verbänden auf absehbare Zeit nicht verloren gehen. Die Entwicklung jüngerer verbandlicher Zusammenschlüsse bleibt abzuwarten.

---

322 *H. Weber,* in: Muslimische Gemeinschaften im deutschen Recht, S. 89. Das Bundesverwaltungsgericht verpflichtete das Hessische Kultusministerium zur Anerkennung der Bahá'i-Gemeinde als religiöse Körperschaft des öffentlichen Rechts, obwohl diese mit etwa 5.000 Mitgliedern in Hessen unterhalb der Grenze von einem Promille (entspräche 6.089 Mitgliedern) liegt, BVerwG, Urteil vom 28.11.2012 – 6 C 8.12; vgl. auch *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, S. 177.

323 *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 47.

324 BVerwGE 123, 49 (70); BVerfGE 102, 370 (385).

Dass bei der DİTİB als Unterorganisation einer türkischen Regierungsbehörde im Falle von Regierungswechseln oder politischen Kursänderungen in Ankara auch Personalwechsel zu erwarten sind, wirkt sich nicht auf die zu prognostizierende Dauerhaftigkeit aus. Zwar kann die DİTİB über einzelne Amtsperioden einzelner Regierungen hinweg keine inhaltliche Kontinuität gewährleisten, ihr institutioneller Bestand ist durch inhaltliche Neuausrichtungen allerdings nicht gefährdet.

Die Spitzenverbände hatten in ihrer Entwicklung immer wieder Austritte einzelner Dachverbände zu beklagen. Dem ZMD bzw. seinen Vorgängerorganisationen gehörten bereits die DİTİB, der VIKZ sowie die IGMG an, die den Verband jedoch jeweils wieder verließen. Träte etwa mit der IGMG die mitgliederstärkste Organisation aus dem IRD aus, wäre dessen Eigenschaft der Dauerhaftigkeit neu – und wohl abschlägig – zu beurteilen. Weder im ZMD noch im IRD sind aktuell jedoch neuerliche existenzgefährdende Zersplitterungstendenzen zu befürchten. Durch die rechtliche Verfasstheit der Spitzenverbände (über die die Vorgängerorganisationen des ZMD nicht verfügten) werden zwar Austritte nicht ausgeschlossen, aber die Zugehörigkeit der einzelnen Verbände zu den Spitzenverbänden zumindest auf eine überobligatorische Ebene überführt.

5. *Allseitige Aufgabenerfüllung*

a) Die Entwicklung des Merkmals im Spiegel der Rechtsprechung

Das Merkmal der „allseitigen Aufgabenerfüllung“ oder „Totalität des Wirkungskreises“ beschreibt das abgrenzende Kriterium[325], in welchem sich die Religionsgemeinschaft von der religiösen Vereinigung sowie vom religiösen Verein nach Art. 138 Abs. 2 WRV abhebt. Letztere weist diesbezüglich allenfalls eine partielle Zielsetzung auf[326]. Die Religionsgemeinschaft muss sich umfassend der Glaubenspflege widmen[327]. Ihre Berechtigung bezieht die Voraussetzung aus der Überzeugung, dass die Religionsgemeinschaft nur dann vertretungskompetenter Ansprechpartner sein kann, wenn zwischen ihr und den vermeintlich vertretenen Gläubigen ein *Näheverhältnis* besteht[328]. Durch reine Koordinationstätigkeit entsteht jedoch keine solche Identifikationsbeziehung. Die Religionsgemeinschaft muss sich daher *„der Pflege, der Vermittlung und Ausübung der Religion im Sinne umfassender Glaubensverwirklichung widmen“* und die *„Gesamtheit der den Religionsangehörigen gestellten Aufgaben der Religion oder Glaubensverwirklichung in der Gemeinschaft“* erfüllen[329]. Das nordrhein-westfälische Oberverwaltungsgericht verneinte die Univer-

325 *Classen*, Religionsrecht, Rn. 243 (S. 120 f.).
326 *Muckel/Tillmanns*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 267.
327 *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 26.
328 VG Düsseldorf, NWVBl. 2002, S. 199.
329 OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 77.

salität des Wirkungskreises für die Spitzenverbände[330] ZMD und IRD, da sie nicht selbst die Lehre des islamischen Glaubens oder die Religionsausübung trügen, anleiteten, organisierten, mitgestalteten oder auch nur unterstützten und sich folglich nicht dem religiösen Leben der Religionsangehörigen widmeten; vielmehr werde selbst religiöse Erziehung und Unterweisung in den örtlichen Gemeinden organisiert und durchgeführt[331]. Die Subsumtion ist bereits zweifelhaft, denn mit der theologischen Begutachtung der Richtlinien für den islamischen Religionsunterricht nimmt zumindest der ZMD zwar tatsächlich nur eine partielle, aber doch eine theologisch bedeutungsvolle Aufgabe wahr. Dennoch trifft es zu, dass gerade im Vergleich zu den Dachverbänden die Tätigkeit der Spitzenverbände in höherem Maße *nach außen gewandt* ist. Weder die Durchführung von Glaubensseminaren, noch die Beratung einzelner Muslime in sozialen und karitativen Fragen oder das „Eintreten" für einen islamischen Religionsunterricht sind universelle, religiöse, für die Gemeinschaft sinnstiftende Aufgaben. Zutreffend stellte das Gericht eine *vertikale Arbeitsteilung* im Zusammenwirken von Moscheevereinen, örtlichen Verbänden und den klagenden Spitzenverbänden fest. Doch trotz sachlich „einleuchtender Gründe"[332] und der erklärten Absicht, sich dem Begriff der Religionsgemeinschaft „in die Zeit hinein offen"[333] annähern zu wollen, erwog es keine öffnende Auslegung des Merkmals, sondern vertrat eine konsequent restriktive Linie. Es führte aus, dass sich der Gehalt des Religionsgemeinschaftsbegriffs nicht aufgrund anderer als „im herkömmlichen Sinne verstandener Organisationsstrukturen" bestimmen ließe, welche sich „im Bereich der islamischen Religion herausgebildet haben"[334]. Der weltanschaulich und religiös neutrale Staat zeichne sich dadurch aus, dass er „verfassungsrechtliche Begriffe nach neutralen, allgemeingültigen, nicht religiös oder konfessionell geprägten Gesichtspunkten" interpretiere[335]. Tatsächlich aber gebietet das Neutralitätsprinzip nach richtigem, integrativ-fördernden Verständnis, dass der Staat die Entfaltungsmöglichkeiten der religiösen Gruppierungen verbessert, einander weitestgehend angleicht und dabei nötigenfalls leistungsstaatlich in Erscheinung tritt[336]. Werden aber Charakteristika des Verhältnisses zwischen christlichen Kirchen und Gemeinden zum Staat als „verfassungsrechtlich bestimmter Kern"[337] zur Grenze inhaltlicher Extension erklärt und damit zur Blaupause für ein von muslimischen Entitäten zu erfüllendes

[330] Im Urteil als *Dachverbände* bezeichnet, nach der der Arbeit zugrunde liegenden Einteilung handelt es sich gerade in Abgrenzung zu den Dachverbänden bei ZMD und IRD um *Spitzen*verbände.
[331] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 91.
[332] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 93.
[333] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 94.
[334] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 94.
[335] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 94.
[336] Von einer „*leistungsstaatlichen Flankierung*" der Religionsfreiheit spricht *Heinig,* JZ 2010, S. 359.
[337] OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 94.

Anforderungsprofil gemacht, läuft das auf ein hierarchisierendes und gleichheitswidriges Neutralitätsverständnis hinaus[338].

Eine Bündelung der Tätigkeitsfelder, die alle Aufgaben auf einer Organisationsebene versammelt und den Idealzustand der *allseitigen Aufgabenerfüllung* auf Spitzenverbandsebene herstellt, ist illusorisch. Von dieser Einsicht war auch der begrüßenswerte Kurswechsel in der Rechtsprechung getragen. Die vertikale Arbeitsteilung ist das Resultat einer langjährigen Genese islamischer Organisationen und als solches keiner nachträglichen Umgestaltung zugänglich. Die Verbände traten als Akteure in Deutschland erst in Erscheinung, als Moscheegemeinden und Einzelverbände längst existierten[339]. Ihnen fielen die Aufgaben zu, die nicht bereits auf Gemeinde- und Einzelverbandsebene wahrgenommen wurden und dort funktional auch gar nicht wahrgenommen werden konnten, also all jene Tätigkeiten mit übergemeindlicher Relevanz. Zu nennen sind beispielhaft der Bereich islamischen Religionsunterrichts, Koordinations- und Organisationstätigkeiten, Vertretung gegenüber staatlichen Stellen[340] in allen Angelegenheiten, Artikulation islamischer Standpunkte und öffentliches Eintreten für muslimische Anliegen in der Öffentlichkeit, also Außendarstellung und überregionale Öffentlichkeitsarbeit. Umgekehrt sind die spirituellen Handlungen und das *religiöse Gemeinschaftsleben* im Kompetenzbereich der Gemeinden anzusiedeln und können von den Spitzenverbänden nicht vollständig an sich gezogen werden. Unter Beibehalt bestehender Strukturen ist der organisierte Islam gar nicht in der Lage, religiöse Kompetenz und Autorität vollständig auf Verbandsebene zu verlagern. Mangels einer von der Vorinstanz zu Unrecht behaupteten Veränderbarkeit des islamischen Organisations- und Aufgabengefüges[341] entfaltet das Urteil nicht etwa eine entwicklungsstimulierende Wirkung, sondern impliziert die dauerhafte Verweigerung der Anerkennung islamischer Spitzenverbände als Religionsgemeinschaften. Eine solche dauerhafte Versagung sollte jedoch für den positiv-neutralen Staat, der Religion im öffentlichen Raum und damit auch die Realisierung eines Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG zu fördern verpflichtet ist, ultima ratio sein.

---

338 Umfassende Darstellung und Ablehnung der hierarchisierenden Lesart des Neutralitätsgebots: *Heinig,* JZ 2009, S. 1139.

339 Zur genetischen Entwicklung des organisierten Islam in Deutschland vgl. unten, Kap. 2 B II.

340 ZMD-Satzung, § 2 Abs. 2 c).

341 Dort ausdrücklich nur in Bezug auf die Vereinsebene: Es könne nicht festgestellt werden, dass die „allseitige Pflege des religiösen Lebens der Muslime jedenfalls auf der örtlichen Ebene oder in örtlichen Gemeinschaften mit Blick auf das islamische Selbstverständnis nicht geleistet werden oder sich nicht entwickeln könnte" (OVG Münster, Urteil v. 02.12.2003-19 A 997/02, Juris, Rn. 93); durch die Beschränkung „zumindest" deutet das Gericht jedoch an, dass das auch für die Verbandsebene gelten könne; wenn das Gericht immer wieder betont, das Merkmal sei konstitutiv und damit nicht relativierbar, setzt es (sofern es die Rechtsform der Religionsgemeinschaft für die Verbände nicht für dauerhaft unerreichbar hält) die Möglichkeit einer Korrektur durch die klagenden Spitzenverbände sachlogisch voraus.

b) Das neue Verständnis von allseitiger Aufgabenerfüllung

Folgerichtig soll es nach dem Bundesverwaltungsgericht genügen, die allseitige Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben arbeitsteilig auf die verschiedenen Ebenen des Verbandes zu verteilen[342]. Bei dieser *ganzheitlichen Betrachtungsweise* verwirklicht sich die *gelebte Gemeinschaft* erst durch die Zusammenschau des Verbands mit seinen Unterebenen, als Gesamtorganisation von Menschen, die sich „der gemeinsamen religiösen Sache verpflichtet fühlen und auf dieser Grundlage die ihnen gesetzten Aufgaben erfüllen"[343]. Damit der Gesamtorganismus als Religionsgemeinschaft anzuerkennen ist, müssen jedoch alle Organisationsebenen jeweils bestimmten Anforderungen genügen. In der islamischen Organisationslandschaft sind zwei Typen von Gesamtorganismen anzutreffen, zum einen das aus Dachverband und Moscheevereinen bestehende Zwei-Ebenen-System und zum anderen das Drei-Ebenen-System, in dem die Dachverbände ihrerseits auf einer höheren Organisationsebene zusammengefasst werden und einem Spitzenverband angehören. Die von den Gerichten mit Blick auf die Spitzenverbände ZMD und IRD erarbeiteten Grundsätze gelten somit entsprechend für die Dachverbände, die spitzenverbandsunabhängig sind und somit selbst an der Spitze eines islamischen Gesamtorganismus stehen.

c) Anforderungen an die Verbände

Einigkeit herrscht darüber, dass die Förderung eines religiösen Einzelanliegens nicht zu genügen vermag[344]. Daher ist etwa reinen Religions*unterrichts*gemeinschaften oder Moschee*bau*vereinigungen[345] als religiösen Vereinen die Anerkennung als Religionsgemeinschaft von vornherein zu versagen[346]. Auch in der Programmatik der Verbände nehmen Religionsunterricht und Moscheebau zwar einen hohen Stellenwert ein, sind aber längst nicht die einzigen Verbandszwecke. Auch darf sich die Aufgabe des Verbands nicht in reiner Interessenvertretung nach außen oder in der Koordinierung von Tätigkeiten der Mitgliedsvereine erschöpfen; vielmehr müssen für die Identität der Religionsgemeinschaft *wesentliche Aufgaben* vom Verband wahrgenommen werden[347]. Die Schaffung (überverbandlicher) Koordinationsgremien, etwa zur Realisierung eines gemeinsamen Religionsunterrichts, soll dazu ausdrücklich nicht genügen[348].

Die Dachverbände verfügen zwar nicht über geistliche Oberhäupter, sind aber mit (Lehr-) Autorität ausgestattet: Die Imame, denen aus verbandlicher Perspekti-

[342] BVerwGE 123, 49 (57).
[343] BVerwGE 123, 49 (58).
[344] VG Düsseldorf, NWVBl. 2002, S. 198.
[345] Dazu vgl. *de Wall,* in: Staatsvertrag mit den Muslimen in Hamburg, S. 38.
[346] *Coumont*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 558.
[347] BVerwGE 123, 49 (59).
[348] BVerwGE 123, 49 (60).

ve als personelles Bindeglied zu den einzelnen Gläubigen eine Schlüsselrolle zukommt, werden von den Verbänden eingestellt und zum Teil in eigenen Fakultäten ausgebildet[349]. Ferner zählt die DİTİB in ihren Satzungsbestimmungen[350] eine ganze Reihe religionsbezogener Tätigkeiten zu ihren Aufgaben; neben der Erarbeitung von Curricula, Unterrichts- und Fachbüchern[351] ist etwa die Veranstaltung der Pilger- und Wallfahrten[352] zu nennen. Wie weitgehend die Möglichkeiten thematischer Einflussnahme und Inanspruchnahme theologischer Kompetenz sind, zeigt sich auch am Beispiel der Freitagspredigten. Diese werden zum Teil von den Verbänden für alle Gemeinden wortgenau verbindlich redegiert und damit auf Verbandsebene vollständig synchronisiert[353]. Doch kann den Spitzenverbänden über ihre Funktion als „Organisations- und Koordinationsplattform"[354] und ihre Tätigkeiten der Bündelung und Kommunikation gemeinsamer Interessen[355] hinaus zumindest ein minimal sinnstiftender Gehalt zugesprochen werden? Der ZMD beschreibt sich als „Handlungsorgan", welches sich neben einigen Koordinations- und Repräsentationsaufgaben „mit allen Muslimen betreffenden Angelegenheiten" befasse[356]. Er beansprucht für sich eine Lehrautorität gegenüber seinen Moscheevereinen. Diese offenbart sich vor allem in der Kompetenz zur Einberufung eines aus islamischen Gelehrten bestehenden Islamischen Gutachterrats[357], auch wenn dessen Gutachten zunächst nur einen empfehlenden Charakter aufweisen und erst mit Beschluss der Vertreterversammlung Verbindlichkeit entfalten[358]. Dass der ZMD zudem in der *Islamischen Charta* seine religiöse Ausrichtung mit Geltung für alle Verbandsmitglieder formuliert hat[359], untermalt den Anspruch auf

---

349 So etwa im Falle der Imame der VIKZ-Gemeinden, *Ceylan*, Die Prediger des Islam, S. 39 f.

350 Anhand § 3 der Verbandssatzung, der die Verbandstätigkeiten abschließend aufzählt, kann der verbandliche Aufgabenbereich gegenüber jenem der Gemeinden abgesteckt werden; die Regelung ist daher aufschlussreicher als § 2, der die Zwecke pauschal formuliert und dabei wortgenau auf die Anforderungen der Rechtsprechung rekurriert (Abs. 3: „Der Verband […] ist eine *Religionsgemeinschaft* […]*, die unmittelbar und mittelbar der umfassenden Glaubensverwirklichung dient und sich dem Erhalt sowie der Vermittlung und Ausübung der islamischen Religion widmet.").*

351 § 3 Abs. 1 Ziffer c) der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011.

352 § 3 Abs. 1 Ziffer d) der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011.

353 Auf der Homepage des VIKZ zentral abrufbar, http://vikz.de/index.php/Freitagspredigten.html (10.02.2014).

354 *Langenfeld,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 29.

355 *Langenfeld,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 29; Vgl. *Kandel*, in: Problemfelder im christlich-muslimischen Dialog: Die EKD-Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft" in der Diskussion, S. 31.

356 § 2 Abs. 1 der ZMD-Satzung.

357 § 8 Abs. 1 der ZMD-Satzung.

358 § 8 Abs. 3 der ZMD-Satzung.

359 Ausdrücklich verpflichtet werden die verbandsangehörigen Einzelpersonen etwa in Ziffer 11, wonach „*die im Zentralrat vertretenen Muslime*" die rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung bejahen; ansonsten werden die Standpunkte zum Teil als solche des Islam (Ziff. 1-10), zum Teil als solche des ZMD (ohne Bezugnahme auf die Einzelmitglieder) dargestellt.

theologische Kompetenz und Autorität zusätzlich. Auch der IRD fühlt sich für das religiöse Leben in den angeschlossenen Moscheevereinen verantwortlich und benennt „die Lehre des islamischen Glaubens und Wahrung der islamischen Werte“ als erste unter seinen aufgeführten Zuständigkeiten[360]. Da die Satzungen jedoch auch der verbandlichen Selbstdarstellung dienen, weisen gerade die die Verbandszwecke betreffenden Passagen der IRD-Satzung einen geringen Aussagegehalt auf und spiegeln nicht zwingend die tatsächlichen Verhältnisse wider[361]. Erst recht kann das Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften für die Beurteilung nicht ausschlaggebend sein[362]. Von religiöser Kompetenz auf Spitzenverbandsebene zeugt aber, dass die Bereiche der islamisch-religiösen Angelegenheiten und Lehrentscheidungen nicht in die Zuständigkeit der Vertreterversammlung, sondern in die des Vorstands fallen, namentlich des *Scheich ul-Islam*[363], der als Vorsitzender der sogenannten *Geistlichen Verwaltung* jedoch nur zweifelhafte Autorität genießt[364]. Dass religiöse Kernkompetenzen in allen Großverbänden auf Verbandsebene wahrgenommen werden, ist Beleg für den verbandlicherseits angestrebten Wandel von bloßen Koordinationsplattformen zu religiös kompetenten Instanzen. Ob mit diesem Wandel ein Zuwachs an Akzeptanz bei den Gläubigen einhergeht, bleibt abzuwarten. Auch wird sich erst zeigen müssen, ob und inwieweit die von den Verbänden ausgeübte Autorität in der Realität des religiösen Gemeindelebens überhaupt zur Geltung kommt.[365]

d) Anforderungen an die Vereine

Funktional hängt die „*Akzeptanz*“ des Verbands bei seinen Gläubigen nicht von einem „unmittelbaren Kontakt“ zwischen einzelnem Gläubigen und Verband ab[366]. Auch die christlichen Kirchen sind organisatorische Mehrebenensysteme. Allerdings wird das Identifikationsdefizit durch formelle Direktmitgliedschaften des einzelnen Gläubigen in den Kirchen, vor allem aber durch die *basisnäheren* religiösen Tätigkeiten auf Gemeindeebene überwunden. Auch der islamische Verband ist jedenfalls nicht Teil einer allseititgen Aufgabenerfüllung, wenn es den Tätigkeiten seiner Einzelgemeinden an einer „spezifischen religiösen Bindung“

360 § 2 Abs. 5 der Verbandssatzung des *Islamrat für die Budesrepublik Deutschland/Islamischer Weltkongress Deutschland e.V.* (aktuelle Fassung vom 26.01.2002, im Folgenden: IRD-Satzung).

361 de *Wall,* in: Staatsvertrag mit den Muslimen in Hamburg, S. 38; *Langenfeld,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 29 (jeweils ohne konkreten Bezug auf den IRD).

362 *Muckel,* in: FS Listl, S. 726 f.; *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 153 (S. 105 f.).

363 § 8 Abs. 1 Ziff. 5 der IRD-Verbandssatzung.

364 *Lemmen*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 162.

365 *Langenfeld,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 29.

366 Zur geringen Akzeptanz der Verbände, insbesondere der *Spitzen*verbände vgl. *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 173 ff., sowie ausführlich unten unter Kap. 2 C III 2 c.

fehlt[367]. Die Tätigkeitsfelder der Moscheevereine sind breit gefächert: Die Gemeinden[368] entstanden zwar aus dem Bedürfnis kollektiver Glaubensausübung, verstehen sich aber bis heute auch als „gesellschaftliche Dienstleister", die gemeinsame Freizeit- und Sportaktivitäten veranstalten, Hochzeiten sowie andere, auch nichtreligiöse Feierlichkeiten ausrichten und praktische Hilfestellungen zur Erleichterung der Kommunikation mit staatlichen Stellen sowie Sprachkurse anbieten[369]. In Bereichen wie der in den Gemeinden stattfindenden seelsorgerischen Betreuung oder der Organisation von Wallfahrten überschneidet sich religiöse mit nichtreligiöser Zweckrichtung. Gleichzeitig werden jedoch auch Tätigkeiten mit klarem religiösen Bezug auf Gemeindeebene ausgeübt. So findet die außerschulische religiöse Erziehung in Form eines von den Imamen geleiteten Islamunterrichts in den Gemeinden statt. Zudem bieten die Gemeinden auch für erwachsene Gläubige Hilfestellung bei der Verwirklichung der religiösen Gebote an[370]. Das religionsbezogene Angebot stellt jedenfalls mehr als einen bloßen Randaspekt neben den rein gesellschaftlichen Aktivitäten dar. Selbst wenn den Verbänden einzelne religiöse Vereine mit partieller, eher dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnender Zweckrichtung angehören – prägend für den zu bewertenden Gesamtcharakter sind solche Vereine erst, wenn der Verband von ihnen *beherrscht* wird[371]. Die Mustersatzung für DİTİB-Gemeinden hebt die identitätsbildenden Aufgaben hervor, die sich ausdrücklich nicht auf Moscheebau und Bauunterhalt oder die Abhaltung von Gottesdiensten beschränken. Vielmehr gehe es auch um die Ermöglichung einer „kulturellen Entwicklung" und der „Förderung der Religion"[372]. Ob nichtreligiöse Zwecke bei einer Mehrzahl der Gemeinden tatsächlich den Tätigkeitsschwerpunkt ausmachen, ist der Vereinsbezeichnung nur in den seltensten Fällen anzusehen. Die DİTİB-Gemeinden nennen sich überwiegend *Türkisch Islamischer Kultur Verein*[373] und nehmen dabei zum einen auf die türkische Herkunft zum anderen immerhin auch auf den islamischen Glauben als Grundlage der inhaltlichen Übereinkunft Bezug. Bei den Vereinen des VIKZ muss dagegen anhand der Bezeichnung eher auf eine nichtreligiöse Zweckrichtung geschlossen werden. Sie nennen sich überwiegend *Integrationszentren*, *Bildungs-* und/oder

367 Vgl. BVerwGE 123, 49 (61).

368 Die Begriffe (Moschee-)Verein und (Moschee-)Gemeinde werden im Folgenden synonym benutzt; zum Teil ist der Begriff des *Kulturvereins* anzutreffen, der das religiöse Moment aus dem Fokus drängt; Rückschlüsse auf den Stellenwert des religiösen Moments lassen die unterschiedlichen Bezeichnungen jedoch nicht zu.

369 *Heimbach,* Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 73.

370 *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 33.

371 Vgl. BVerwGE 123, 49 (61, 68).

372 Präambel und § 2.2 der Satzung der DİTİB-Gemeinde Köln-Porz (*DİTİB Türkisch-Islamische Gemeinde zu Köln-Porz e.V.)* in der Fassung vom 15.12.2013.

373 Übersicht aller DİTİB-Gemeinden unter: http://www.ditib.de/default.php?id=12&lang=de (10.02.2014).

Kulturvereine[374]. Idealerweise sollte der Name des Vereins bereits auf den religiösen Charakter schließen lassen[375]. Andererseits ist die Bezeichnung für die Ermittlung der tatsächlichen Zweckrichtungen der Vereine eben doch nur ein Indiz. Gleiches muss im Wesentlichen für die den Spitzenverbänden angehörenden Vereine gelten. Die Bezeichnungen der dem ZMD angehörenden Vereine und Einzelverbände sind höchst unterschiedlich, lassen aber überwiegend einen religiösen Bezug erkennen (z.B.: *Deutsche Muslim Liga Bonn e.V.*, *Haus des Islam*). Vereinzelt gibt es auch Bezeichnungen, die eine schwerpunktmäßig verfolgte nichtreligiöse Zweckrichtung nahelegen (z.B.: *Islamische Arbeitsgemeinschaft für Sozial- und Erziehungsberufe e.V.*, *Haqqani Trust e.V./Osmanische Herberge*). Vorteilhaft wäre eine innerverbandliche Homogenisierung der Vereinssatzungen nach dem Vorbild der DİTİB-Gemeindesatzung, die klarstellende Hinweise auf die auf Vereinsseite betriebene umfassende Religionspflege enthält[376].

6. *Glaubenshomogenität und theologische Mindestübereinkunft*

Kennzeichnend für eine Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG ist, dass sie eine für wahr gehaltene Betrachtung der Welt zum Gegenstand hat[377]. Ob die religiöse Überzeugung innerhalb der islamischen Entitäten inhaltlich allerdings stets eine *gemeinsame* ist, ihr also jeweils nur *ein* Bekenntnis zugrunde liegt, ist zweifelhaft. In der islamischen Gemeindelandschaft Deutschlands bildet sich die Bandbreite höchst unterschiedlicher islamischer Glaubensgruppen und Ethnien ab. Über die Zugehörigkeit zu den Moscheegmeinden entscheiden Herkunft und kulturelle Prägung, und – aus ihnen folgend – auch die innerislamische Glaubensausrichtung[378]. Die Grenzen werden auch auf Dachverbandsebene aufrechterhalten: Innerhalb eines Dachverbands versammeln sich zumeist ethnisch homogene und damit auch zumindest bekenntnis*verwandte* Gemeinden. Vor allem die kleineren Dachverbände nehmen sich jeweils der religiösen Präferenz einer bestimmten Einwanderergruppe an und weisen ein klar konturiertes bekenntnismäßiges Profil auf. Die Spitzenverbände sind hingegen bestrebt, für eine möglichst große Anzahl an Muslimen unterschiedlichen kulturellen Hintergrunds attraktiv zu sein und verfolgen daher eine universellere theologische Programmatik, in der sich jede muslimische Gruppe potentiell wiederfindet. Der Anspruch der Spitzenverbände, möglichst viele Muslime vertreten zu können, bewirkt eine Erweiterung

---

374 Übersicht aller VIKZ-Gemeinden unter: http://vikz.de/index.php/liste-gemeinden.html ?selectedRegion=noSelection (10.02.2014).

375 de *Wall,* in: Staatsvertrag mit den Muslimen in Hamburg, S. 44.

376 de *Wall,* in: Staatsvertrag mit den Muslimen in Hamburg, S. 39 (im Zusammenhang mit reinen Moschee*bau*vereinen).

377 Vgl. *Classen*, Religionsrecht, Rn. 84 (S. 42 f.), m.w.N.

378 *Heun* weist darauf hin, dass die Bezeichnung *Konfession* für die unterschiedlichen islamischen Glaubensrichtungen mangels eines förmlichen Bekenntnisses nicht treffend ist, *Heun*, in: Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht, S. 341.

des Spektrums der Bekenntnisrichtungen, die sich innerhalb eines Verbandes versammeln. Diese binnenverbandliche Pluralisierung verdeutlicht der Blick auf die Mitgliederstruktur des ZMD. Diesem gehören nämlich Organisationen aus den unterschiedlichsten islamischen Herkunftsregionen und neben den überwiegend sunnitischen Verbänden mit dem *Islamischen Zentrum Hamburg e.V.* (IZH) mindestens auch ein schiitischer Dachverband an.

Doch bis zu welchem Abweichungsgrad in Bezug auf religiöse Inhalte gehören Muslime noch „ein und demselben" bzw. einem „verwandten" Glaubensbekenntnis an?[379] Objektivierbar ist allenfalls die von der Gemeinschaft für sich festzustellende Maßgeblichkeit von Koran und Sunna. Vor diesem Hintergrund dürfte die Grenze dort überschritten sein, wo einem Verband – so etwa im Falle des LIB – auch Nichtmuslime beitreten können[380]. Doch die Beispiele der Aleviten und Ahmadi-Muslime verdeutlichen, dass selbst die Frage der Islamzugehörigkeit nicht immer eindeutig zu beantworten ist. Soweit ersichtlich gehören weder Spitzenverbänden noch deren Mitgliedsverbänden nicht-islamische bzw. außerhalb des Islam anzusiedelnde Bekenntnisgruppen an. Für AABF und AMJ stellt sich die Frage letztlich gar nicht, da sie keinem ihnen übergeordnetem Zusammenschluss angehören, also spitzenverbandsunabhängig sind. Auch *der Islam,* als einheitliches Subjekt betrachtet, schafft eine gemeinsame Glaubensgrundlage nur in sehr bedingtem Maße[381]. Kann aber deswegen eine innerverbandliche Homogenität, die bei der Zusammenführung von Sunniten und Schiiten zumindest zweifelhaft erscheint, als Anforderung an die Religionsgemeinschaftseigenschaft formuliert werden?

Abgesehen davon, dass überhaupt nicht ersichtlich ist, anhand welcher Kriterien zwischen *gerade noch zulässigen* Abweichungen und *bereits unzulässigen* Differenzen zu unterscheiden wäre, ist zumindest der neutrale und in Religionsdingen inkompetente Staat zu einer entsprechenden Beurteilung nicht befugt. Maßgeblich ist allein, ob die Verbände selbst, als Träger des religiösen Selbstbestimmungsrechts die theologischen Unterschiede für überwindbar halten[382]. Die Gruppe muss entsprechend ihrem Selbstverständnis über die bekenntnismäßigen Anforderungen an die Zugehörigkeit entscheiden können. Die Islamzugehörigkeit ist der Minimalmalkonsens der innerverbandlichen Übereinkunft (zumindest im ZMD) und gleichzeitig das Maximum dessen, was der Staat an Übereinstimmung einfordern kann. Die Facettenvielfalt der islamischen Strömungen ist religiös-kulturelles Phänomen und zugleich empirisches Faktum. Der fördernd neutrale Staat kann nicht einerseits Anforderungen an die theologische Mindestübereinkunft innerhalb eines Verbandes stellen, wenn er andererseits die Aufnahme der Kooperati-

[379] VG Düsseldorf, NWVBl. 2002, S. 198; vgl. dazu auch BVerwGE 123, 49 (56).
[380] Vgl. § 4 Abs. 3 der Verbandssatzung des LIB.
[381] Vgl. *Spielhaus*, Wer ist hier Muslim?, S. 183.
[382] BVerwGE 123, 49 (56, 64 f., m.w.N.).

onsbeziehungen von einer hinreichenden Repräsentativität abhängig machen muss. Deren Schaffung verlangt nämlich gerade nach einer institutionellen Aufhebung innerislamischer Zersplitterung durch innerlich heterogene Zusammenschlüsse.

Die somit aus staatlicher Sicht nicht zu beanstandende Bekenntnisvielfalt kann den Verbänden jedoch die Verständigung auf gemeinsame inhaltliche Positionen und gemeinsame Vertretungskompetenz erschweren. Sobald eine innerverbandliche Kompromissfähigkeit nicht mehr gegeben ist und eine Einigung auf die Person eines gemeinsamen Vertreters bzw. auf die Besetzung der nach außen handelnden Organe nicht mehr gelingt, büßt die Religionsgemeinschaft ihre zur Kooperation erforderliche Kommunikationsfähigkeit ein. Zudem fragt sich mit Blick auf den ZMD in tatsächlicher Hinsicht, ob zu erwarten ist, dass Schüler bzw. Eltern vermehrt von der Abmeldemöglichkeit Gebrauch machen, wenn der Unterricht auf dem Fundament eines schiitisch-sunnitischen Kompromisses steht. Es liegt daher auch im Eigeninteresse des Verbands, eine „Bekenntnis*vervielfältigung*" nur insoweit anzustrengen, wie die religiösen und religionspraktischen Unterschiede auch von seinen Bekenntnisgruppen und den Glaubensangehörigen selbst für überwindbar gehalten werden.

7. *Verfassungs- und Rechtsstaatskompatibilität*

a) Verfassungsfunktional begründete Anforderungen

aa) Rechtstreue und Achtung der fundamentalen Verfassungsprinzipien – Übertragbarkeit der Rechtsprechung von Körperschaften auf Religionsgemeinschaften

Konflikte zwischen Religion und Rechtsstaat sind keineswegs ein allein den Islam betreffendes Phänomen. Es ist nicht unproblematisch, kulturell-gewachsene religiöse Ausdrucksformen am wesentlich jüngeren Maßstab moderner Menschenrechte zu messen. Während das Christentum jedoch die europäischen Gesellschaften entscheidend geprägt hat, und Reformation und Aufklärung sowie die späteren Konstitutionalisierungsprozesse deutliche Spuren in Erscheinungsbild und Selbstverständnis der christlichen Kirchen in Europa hinterlassen haben, hat der Islam an diesem Entwicklungsverlauf nicht teilgenommen[383].

Ob der Islam nur eine gewisse Zeit der Präsenz in europäischen Gesellschaften braucht, um diesen „Entwicklungsrückstand" aufzuholen oder ob er mit westlichen Rechts- und Gesellschaftsordnungen schlechthin inkompatibel ist, etwa weil es mit den Lehren des Islam unvereinbar sei, Staatlichkeit und staatliche Ord-

[383] *Korioth/Augsberg*, JZ 2010, S. 830; *Kelek*, Islam im Alltag, S. 62; kritisch *Rommelspacher*, in: Islam und Diaspora, S. 218; kritisch ebenfalls *Ademi*, der von einer „*unzulässigen kulturalistischen Vereinnahmung der Aufklärung*" spricht, *Ademi*, in: Islam und Diaspora, S. 128.

nung als Menschenwerk über Religion und religiöse Gebote zu setzen[384], hat sich längst zu einer beherrschenden Prinzipienfrage in der öffentlichen Islamdebatte ausgeweitet. Fest steht, dass der Islam – anders als das Christentum – in der hiesigen Rechtskultur nicht beheimatet ist[385]. Die europäischen Rechtsordnungen setzen ihm Grenzen bei der Betätigung seiner religiös begründeten, kulturell gewachsenen Ausdrucksformen. Konfliktfelder sind etwa die Rolle der Frau oder die Anwendung eines islamischen Rechts- und Strafsystems (Stichwort Paralleljustiz). Von den Muslimen wird – wie von den Glaubensangehörigen aller anderen Religionen auch – verlangt, ihre religiösen Praktiken den ihrerseits dem Wandel unterliegenden grundrechtlichen Freiheitsvorstellungen anzupassen.

Die inhaltliche Ausrichtung islamischer Zusammenschlüsse muss bestimmten Anforderungen unterliegen[386]. Deren genauer Umfang ist bereits im Kontext nicht-islamischer Religionsgemeinschaften unter verschiedenen Schlagwörtern kontrovers diskutiert worden. Stimmen in Literatur und Rechtsprechung verlangten von der Religionsgemeinschaft „Staatsloyalität“[387] bzw. eine „positive Grundhaltung“ gegenüber dem Staat[388]. Zum Teil wurden gar eine „Grundrechtswürdigkeit“, „Kulturadäquanz“, „Hoheitsfähigkeit“[389], „Dignität“[390] oder aber eine besondere „Anerkennungswürdigkeit“[391] der Gemeinschaft gefordert, deren Vorliegen sich an einer „bejahenden Position“ zu der „Kulturbasis des politischen Gemeinwesens“ bemesse[392]. Die Argumente für diese „kulturstaatlichen Voraussetzungen“[393] sind schon deshalb wenig überzeugend, weil dem Staat bei der Ausfüllung dieser jeweils mehreren Interpretationen zugänglichen Begriffe eine inhaltliche Bewertung abverlangt wird[394], welche ihm wegen seiner Neutralitätsverpflichtung und der daraus resultierenden Inkompetenz in Religionsdingen nicht zusteht.

[384] *Rohe* spricht eine solche Haltung exklusiv muslimischen Traditionalisten und Islamisten zu; die Frage der Vereinbarkeit hänge letztlich entscheidend von der Auslegung der religiösen Gebote durch den einzelnen Gläubigen ab, *Rohe*, Recht und Politik 2009, S. 88 f.

[385] *Heinig*, AnwBl. 2010, S. 581.

[386] Dabei stellt das vorliegend unter dem Schlagwort „Rechts- und Verfassungstreue“ behandelte Kriterium – wie auch die Wirkmächtigkeit – eine zusätzliche Kooperationsvoraussetzung dar, die zumindest formell unabhängig von dem eigentlichen Charakter als Religionsgemeinschaft zu beurteilen ist. *Muckel* hält die Unterscheidung für „gekünstelt“, gesteht aber zu, dass die „rechtslogisch möglich“ sei, *Muckel*, in: FS Listl, S. 733.

[387] BVerwGE 105, 117 (124 ff.).

[388] Vgl. dazu auch das Österreichische Islamgesetz, welches von der Religionsgesellschaft in § 4 Abs. 3 eine „*positive Grundeinstellung gegenüber Staat und Gesellschaft*“ einfordert.

[389] *Kirchhof,* in: HdbStKirchR, Bd. 1, S. 682 ff.; zustimmend *Link*, ZevKR 43 (1998), S. 22.

[390] *Albrecht*, KuR 1995, S. 27 f.

[391] *Smend,* ZevKR 2 (1952-53): Bei der Religionsgesellschaft müsse eine „würdige […] Vertrauen verdienende Wirklichkeit“ vorhanden sein (S.367) und sie müsse den „Nachweis der Anerkennungswürdigkeit“ erbringen (S.377).

[392] *Albrecht,* KuR 1995, S. 27.

[393] *Albrecht,* KuR 1995, S. 26.

[394] *H. Weber,* ZevKR 34 (1989), S. 357.

Die Kriterien sind vom Bundesverfassungsgericht auch gar nicht erst aufgenommen und schließlich auch von der Literatur verworfen worden[395]. In der richtungsweisenden *Zeugen-Jehovas*-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht dieser Debatte ein Ende gesetzt und die Anforderungen an die Verfassungsverträglichkeit abschließend benannt. Danach muss die religiöse Gemeinschaft rechtstreu sein und die Gewähr dafür bieten, die fundamentalen Verfassungsprinzipien, die Grundrechte Dritter sowie die tragenden Prinzipien des geltenden Staatskirchenrechts zu achten[396]. In der Sache ging es sowohl in besagtem Urteil als auch in der vorangegangenen Diskussion jeweils um religiöse Körperschaften im Sinne des Art. 137 Abs. 5 WRV. Auf Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinn können die Kriterien nur dann übertragen werden, wenn sachlich begründbare Erwägungen dies erfordern. Die Religionsgemeinschaft ist anders als die religiöse Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht über Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz, Recht und Verfassung gebunden. Sie handelt daher bei der Erteilung des Religionsunterrichts nicht als Hoheitsträger, sondern nimmt eine grundrechtliche Gewährleistung wahr. Obwohl der Religionsgemeinschaft ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Erteilung von Religionsunterricht zusteht, dringt sie dabei in ein Betätigungsfeld vor, auf welchem ihr der Staat ein Forum zur Verfügung stellt und mit dem Instrument der Schulpflicht eine Zuhörerschaft gewährleistet. Durch das Hineinwirken in die staatliche Ebene ist der Religionsunterricht zwar noch immer weniger als eine hoheitliche Befugnis, aber doch mehr als eine innere Angelegenheit der Religionsgemeinschaft. Das Bundesverfassungsgericht betonte im Zusammenhang mit den religiösen Körperschaften des öffentlichen Rechts deren „erhöhten Einfluss auf Staat und Gesellschaft“[397]. Diesen Einfluss üben auch die Religionsunterricht erteilenden Religionsgemeinschaften aus. Das gilt völlig unabhängig davon, ob dieser Einfluss aus einer „bevorzugten Rechtsstellung“[398] und „besonderen Machtmitteln“ [399] resultiert oder eben – im Falle der Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG – aus einer subjektiven grundrechtlichen Gewährleistung. Auch wenn die Religionsgemeinschaft bei der Erteilung schulischen Religionsunterrichts keine genuin hoheitlichen Befugnisse wahrnimmt, kann der Staat kein Kooperationsverhältnis zu solchen Religionsgemeinschaften pflegen, gegen die er zum Schutze hochrangiger Verfassungsgüter einschreiten müsste[400]. In der Frage der Rechts- und Verfassungstreue ergeben sich daher keine Unterschiede zur religiösen Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die

[395] *Korioth,* in: HdbGR Bd. 4, § 97, Rn. 49.

[396] BVerfGE 102, 370 (392 ff.); auch in der Literatur besteht über die Voraussetzung der Rechtstreue weitgehend Einigkeit, vgl. *Winter,* Staatskirchenrecht, S. 140; *Robbers*, in: FS Martin Heckel, S. 413.

[397] BVerfGE 102, 370 (393).

[398] BVerwGE 123, 49 (74).

[399] BVerfGE 102, 370 (393).

[400] Für religiöse Körperschaften feststellend: BVerfGE 102, 370 (393).

Religionsgemeinschaft muss als Kooperationspartnerin – den Vorgaben besagten Urteils entsprechend – die Verfassungswerte, insbesondere die wesensbildenden Elemente des Religionsverfassungsrechts wie Parität, Neutralität und die Verbote von Staatskirche und Staatsreligion als für sich verbindlich anerkennen.

Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit kann nicht von der Hoffnung getragen sein, dass nachweisbar vorhandene verfassungsfeindliche Bestrebungen angesichts des verhältnismäßig niedrigen inhaltlichen Niveaus eines Grundschulunterrichts nicht zwingend zu Tage treten. Duldet die kooperierende Schulbehörde die Verfassungswidrigkeit eines Verbands, solange sich diese nur im Verlauf des Unterrichts nicht bemerkbar macht, marginalisiert sie die Prüfung der Rechts- und Verfassungstreue zu einer reinen Zweckmäßigkeitserwägung. Tatsächlich lassen sich in einem auf „Grundlagenvermittlung“[401] angelegten, für Kinder konzipierten Religionsunterricht an Grundschulen auch konfliktträchtige Themen theoretisch noch umgehen. Allerdings ist der Grundschulunterricht im Gesamtgefüge staatlich-muslimischer Kooperation nur eine von mehreren Ebenen. Im Rahmen eines Religionsunterrichts an weiterführenden Schulen, spätestens aber im Rahmen der universitären Lehrer- und Imamausbildung werden die bestehenden Konflikte zwischen Glaubensüberzeugungen und Verfassungswerten dann nicht mehr zu verbergen sein.

Bei der Beurteilung der verfassungskonformen Ausrichtung eines Dachverbands ist zwischen zwei Äußerungsebenen zu unterscheiden, nämlich der inneren Struktur einerseits und dem Wirken nach außen andererseits. Die Innenkonzeption entzieht sich als Kernbestand des religiösen Selbstbestimmungsrechts in weiten Teilen dem staatlichen Zugriff[402]. Die organisatorische Struktur muss daher nicht demokratischen Ansprüchen genügen, sondern darf auch etwa autoritär, hierarchisch oder monokratisch ausgestaltet sein[403]. Auch muss die Gemeinschaft nicht föderal gegliedert sein, der Aufbau kann ebenso gut einem zentralistischen Vorbild folgen. Gegenstand einer staatlichen Überprüfung ist die inhaltliche Ausrichtung des Verbands erst, wenn er auf ein staatliches Betätigungsfeld vordringt oder – etwa als Beteiligter an Religionsunterricht bzw. theologischen Fakultäten – staatliche Einrichtungen und Mittel in Anspruch nimmt.

bb) Das Verhältnis zu staatlichen Bildungs- und Erziehungszielen

Speziell für Religionsgemeinschaften, die die Erteilung eines Religionsunterrichts anstreben, wurde als zusätzliches Kriterium das *Einfügen in staatliche Bildungs- und Erziehungsziele* angeregt[404]. Ob und inwieweit es sich als Anforderung formulieren

[401] Vgl. § 11 Abs. 1 SchulG NRW; § 6 Abs. 1 NSchG.
[402] *Heimann*, in: Religion und Weltanschauung im säkularen Staat, S. 92.
[403] *Robbers,* in: FS Martin Heckel*, S.* 421; *de Wall*, RdJB 2010, S. 109.
[404] *Korioth,* NVwZ 1997, 1044; *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 126; *Link*, ZevKR 47 (2002), S. 463.

lässt, beantwortet sich bei einer genauen Betrachtung des Kooperationsverhältnisses. Gemäß der erarbeiteten Verteilung der Regelungskompetenzen obliegt den Religionsgemeinschaften zwar eine inhaltliche Letztentscheidungskompetenz, die aber durch ein staatliches Aufsichtsrecht beschränkt ist[405]. Dieses Aufsichtsrecht ist dabei als verfassungsrechtlicher Vorbehalt ausgestaltet[406]. Da die individuelle Religionsfreiheit das Fundament des Rechts auf Religionsunterricht bildet[407], kann die Reichweite des staatlichen Aufsichtsrechts nur unter Heranziehung des Art. 4 Abs. 1 GG bestimmt werden. Das bedeutet, dass die Schranken des Art. 4 Abs. 1 GG den Umfang des staatlichen Aufsichtsrechts bestimmen. Da Art. 4 Abs.1 GG nach ganz überwiegender Auffassung vorbehaltlos gewährt ist[408] und daher allein durch verfassungsimmanente Schranken begrenzt wird[409], müssen die staatlichen Bildungs- und Erziehungsziele ihrerseits mit Verfassungsrang ausgestattet sein. Das kann nicht schon deswegen pauschal angenommen werden, weil die Setzung staatlicher Lern- und Erziehungsziele auf dem staatlichen Aufsichtsrecht beruht, welches sich aus der Verfassungsnorm des Art. 7 Abs. 1 GG ergibt. Staatliche Bildungs- und Erziehungsziele werden nicht durch Art. 7 Abs. 1 GG mit einem *Generalverfassungsrang* ausgestattet. Jedenfalls die staatstragenden Prinzipien genießen aber gegenüber der Religionsfreiheit Vorrang. Dass der Staat einer Religionsgemeinschaft das Forum des Art. 7 Abs. 3 GG zur Verfügung stellt, und diese es missbräuchlich zur Agitation genau gegen ihn bzw. die ihn tragenden Prinzipien nutzt, wäre nicht nur paradox, sondern schlicht „unzumutbar“[410] und mit dem Grundsatz der Einheit der Verfassung gänzlich unvereinbar[411].

Die Bestimmung und Konkretisierung der Bildungs- und Erziehungsziele vollzieht sich auf Landesebene[412]. Das niedersächsische Schulgesetz nennt etwa in § 2 Abs. 1 Satz 3 die Fähigkeit, „die Grundrechte für sich und jeden anderen wirksam werden zu lassen“ und den Beitrag zu einer „demokratischen Gestaltung der Gesellschaft“ als zu vermittelnde Erziehungsziele. Die Konkretisierung nimmt aber in den Ländern nicht unbedingt der einfache Gesetzgeber vor; zum Teil verweisen die Landesschulgesetze auf die Landesverfassungen (z.B. in § 1 Abs. 2 Satz 2 NRW-SchulG). Um zu vermeiden, dass der Landesverfassungsgeber den Umfang der zulässigen Anforderungen selbst bestimmt, also die Verfassungsimmanenz durch eine Platzierung der Ziele in der Landesverfassung selbst auslösen kann,

---

405 Vgl. *Robbers,* in: Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 7 Rn. 147 f.
406 *Heimann*, in: Religion und Weltanschauung im säkularen Staat, S. 88.
407 *M. Heckel*, ZevKR 44 (1999), S. 151.
408 Heinig/Morlok, JZ 2003, S. 781; *Morlok,* in: Dreier-GG, Art. 4 GG, Rn. 115.
409 Zum Teil wird ein Gesetzesvorbehalt in Art. 136 WRV gesehen, so etwa: *Hillgruber,* DVBl. 1999, S. 1173.
410 *Held,* Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, S. 122. (im Zusammenhang mit religiösen Körperschaften).
411 *H. Weber,* ZevKR 34 (1989), S. 356 (im Zusammenhang mit religiösen Körperschaften).
412 *Doerfer-Kir*, RdJB 2010, S. 40 f.

muss es sich bei den formulierten Erziehungszielen um Konkretisierungen bundesrepublikanischen Verfassungsrechts handeln[413]. Verhelfen also die *landes*verfassungsrechtlich bestimmten Bildungs- und Erziehungsziele *bundes*verfassungsrechtlich geschützten Interessen zur Geltung, die gegenüber der Religionsfreiheit nicht nur nachrangigen Schutz genießen, sind diese für die Religionsgemeinschaften bindend. Von den in Art. 7 Abs. 1 und 2 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung genannten Erziehungszielen dürfen zumindest die *Achtung vor der Würde des Menschen*, *Menschlichkeit, Freiheit,* die *Achtung vor der Überzeugung des anderen* sowie die *Völkergemeinschaft* und die *Friedensgesinnung* nicht zur Disposition gestellt werden. Bei anderen proklamierten Werten wie der *Duldsamkeit* oder der *Bereitschaft zu sozialem Handeln* ist hingegen nicht ersichtlich, wie sich deren curriculare Umsetzung überhaupt überprüfen ließe.

Der Terminus des *Einfügens* (in die Bildungs- und Erziehungsziele) ist jedoch mindestens missverständlich und bedarf der Klärung. Da sich die innere Haltung der Überprüfbarkeit entzieht, kann von der Religionsgemeinschaft nicht verlangt werden, sich die staatlichen Ziele zu eigen und zum Gegenstand ihres idealisierten Weltbildes zu machen[414]. Klar ist auch, dass es der Gemeinschaft als inhaltlich kompetentem Kooperationspartner unbenommen bleibt, Themen mit Bezug zu staatlich definierten Bildungszielen gar nicht erst in den Lehrplan aufzunehmen[415]. Wenn jedoch Grundrechte oder staatstragende Prinzipien inhaltlich gestreift werden, sind eine thematische Auseinandersetzung und eine deutliche Positionierung unumgänglich. Die Religionsgemeinschaft muss die Ziele dann überzeugend nach außen vertreten[416], unabhängig davon, ob sie sich nun damit identifizieren kann oder nicht. Sie wird dann nicht explizit werbend für sie eintreten[417], ihnen aber im Konfliktfall auch gegenüber eigenen zuwiderlaufenden religiösen Auffassungen den Vorzug einräumen müssen. Die Religionsgemeinschaft muss sich also nicht vollständig in staatlich definierte Bildungs- und Erziehungsziele *einfügen*, ist ihnen aber *verpflichtet*, sofern sie Verfassungsgütern zur Geltung verhelfen.

---

[413] So auch *Anger,* Islam in der Schule, S. 382.
[414] Vgl. auch *Ademi*, in: Islam und Diaspora, S. 124.
[415] *Frisch,* Grundsätzliche und aktuelle Aspekte der grundgesetzlichen Garantie des Religionsunterrichts, S. 470; *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 126.
[416] Vgl. auch *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 127.
[417] So betont auch *Hennig,* dass die staatlichen Erziehungsziele nicht *offensiv bekräftigt* werden müssen, *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 126.

b) Verbandliche Selbstdarstellung und staatliche Beurteilung

aa) Die Selbstdarstellung als Spiegel überhöhter Erwartungen an die Verbände

In ihren Satzungen und Selbstdarstellungen betonen die Verbände ihre Verfassungstreue und Rechtsstaatlichkeit. Der VDEM bezeichnet in § 2.1 seiner Satzung die freiheitlich demokratische Gesellschaftsordnung als „Grundlage eines friedlichen Zusammenlebens aller Menschen". Ebenso die DİTİB, die sich zur „Werteordnung des Grundgesetzes" bekennt und insbesondere die Verbindlichkeit von „Recht und Gesetz" betont. Der VIKZ hebt ebenfalls hervor, in Arbeit und Zielsetzung „im Einklang mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung" zu stehen. Die AABF äußert in § 2 Abs. 7 ihrer Satzung nicht nur ihr Bekenntnis zur „freiheitlich-demokratischen Grundordnung der BRD", sondern hebt einige Verfassungsgrundsätze explizit hervor. So „begrüßt" die AABF nicht nur die Gewährleistung der Meinungsfreiheit, sondern auch die „Glaubensfreiheit unter Beachtung der strikten Neutralität des Staates". Zu religiösem Pluralismus bekennt sich auch der VIKZ, der zu seinen Prinzipien die Förderung des „friedlichen Zusammenlebens von Menschen mit unterschiedlicher religiöser und ethnischer Abstammung" zählt. Der ZMD betont in der Präambel seiner Satzung, den „interreligiösen Dialog" pflegen zu wollen, der Liberal-Islamische Bund nennt die „Etablierung eines interreligiösen Diskurses" in § 2 seiner Satzung als eine zentrale Zielsetzung und auch die DİTİB nennt interreligiösen Dialog, Völkerverständigung und Toleranz ausdrücklich als Ziele. In dem Pathos dieser Bekundungen zeigt sich das Bemühen der Verbände, jegliche Zweifel an ihrer Rechts- und Verfassungstreue zu zerstreuen.

Wenn die Selbstdarstellung einiger Verbände den Eindruck vollständiger Kongruenz religiöser und staatlicher Ideale vermittelt, entsteht zum Teil der Eindruck einer bewussten begrifflichen Anlehnung an die mittlerweile verworfenen Anforderungen der „Staatsloyalität" oder der „Anerkennungswürdigkeit". Deutlich wird das etwa beim Islamrat, der die „Ordnungen, wie sie vom Grundgesetz […] und den Verfassungen der Länder vermittelt werden" gar als seine „Grundlage" neben islamischer Lehre und Tradition bezeichnet[418]. Da jedoch abweichende religiöse Vorstellungen von rechtlichen und gesellschaftlichen Idealbild hinzunehmen sind, solange Absolutheitsansprüche auf die Frage der religiösen Wahrheit beschränkt bleiben, gehen die Verbände mit derlei Wendungen über begründbare Erwartungen hinaus[419].

Um das tatsächliche Verhältnis zum Rechtsstaat zu beurteilen, stellen die Satzungswerke immerhin ein erstes, wenngleich nur schwaches Indiz dar: Wenn zu

---

418 Islamrat, *Selbstdarstellung*, abrufbar unter: www.islamrat.de/selbstdarstellung/ (14.12.2015).

419 Vgl. auch BVerfGE 102, 370 (395).

erwartende Verfassungsverstöße bereits an der Satzung ablesbar sind, disqualifiziert sich der Verband von vornherein für jede Art der Kooperation. Der Verband ermangelt des Charakters einer Religionsgemeinschaft also von vornherein, wenn seine Satzung die staatliche Rechtsordnung für nicht bindend erklärt beziehungsweise die ausschließliche Anwendung islamischen Rechts proklamiert.

Wie wäre es aber zu beurteilen, wenn die Distanzierung der Muslime von bestimmten „verfassungswidrigen" Glaubenssätzen nachweislich allein der muslimischen Minderheitssituation geschuldet wäre[420]? Wenn die Verfassung also nur interimsweise hingenommen wird, um sie gleich nach Überwindung der Diaspora zugunsten einer (wie auch immer gearteten) islamischen Staatsordnung abzuschaffen[421]? Wäre dann nicht das von muslimischer Seite geltend gemachte Bestreben, verfassungs- und rechtstreu zu sein, bereits wertlos? Dieses Misstrauen gegenüber von muslimischer Seite vorgetragenen Beteuerungen der Loyalität zur verfassungsmäßigen Ordnung beruht auf dem auch in theologischem Zusammenhang vieldiskutierten islamischen Institut der *taqīya*, wonach ein Muslim seinen Glauben und seine wahren Absichten in einer Bedrohungssituation verschweigen darf[422]. Bei Zugrundelegung einer böswilligen Interpretation findet sich eine Andeutung etwa in der Islamischen Charta des ZMD, wonach sich die Muslime nur „in der Diaspora" und nur „grundsätzlich" an die lokale Rechtsordnung zu halten haben, was die Frage nach der Haltung zur Rechtsordnung nach Überwindung der Diaspora in einer gedachten muslimischen Mehrheitssituation aufwerfen könnte[423]. Ist also die Wendung „in der Diaspora" eine Situationsbeschreibung der Muslime in Deutschland oder doch ein Vorbehalt, unter dem die Achtung des Grundgesetzes stehen soll? Voraussetzungsvoll ist die in letztgenannter Interpretation anklingende Befürchtung schon insofern, als es sich bei den wahren, mutmaßlich verdeckten Absichten schon um verfassungsfeindliche Bestrebungen handeln müsste, was aber wiederum erst gesondert nachzuweisen wäre. Die wohl selbst nach weitem Verständnis von *taqīya* erforderliche Bedrohungssituation ist jedoch in Deutschland mit Blick auf die individuellen und kollektiven Gewährleistungen der Religionsfreiheit nicht auszumachen[424]. Die Anforderung der Rechts-

---

420 Auf die Problematik mit Bezug auf *Islamisten* hinweisend: *Rohe,* Das islamische Recht, S. 384, auch bezogen auf *Traditionalisten* wird auf ein Bewusstsein hingewiesen, welches „die bestehende Rechtsordnung zwar hinnimmt, diese aber doch als prinzipiell ersetzungsbedürftig sieht", S. 387.

421 Vgl. *Islamische Charta* des ZMD, Ziffer 10.

422 *Spuler-Stegemann,* Muslime in Deutschland, S. 55; die Existenz des Instituts t*aqīya* in der genannten Form bezweifelnd *Rohe*, Recht und Politik 2009, S. 91 f.; die Islamische Charta des ZMD in den Kontext der *taqīya* setzend *Glagow*, in: Islam in Deutschland – quo vadis?, S. 43 ff.; *Spriewald*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an deutschen Schulen, S. 43 f.

423 Vgl. auch *Dehm*, in: Islam in Deutschland – quo vadis?, S. 14 f.; umfassend kritisch zur gesamten Islamischen Charta des ZMD: *Glagow*, in: Islam in Deutschland – quo vadis?, S. 28 ff.

424 *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 268.

und Verfassungstreue schafft keine Druckkulisse, die im selben Maße zu einer „Notlüge“ verleitet wie eine tatsächliche Bedrohungslage. Dass einzelne muslimische Gruppen mit der Idee der *taqīya* sympathisieren, ist nicht auszuschließen und sollte von den zuständigen Behörden berücksichtigt werden; um jedoch allen Muslimen eine Verstellungstaktik zu unterstellen[425], fehlt es an einem Anhalt[426].

Und selbst wenn die genannte Passage der Islamischen Charta in dem Sinne gedeutet wird, dass Diaspora und geltende Rechtsordnung für überwindbar gehalten werden, stellt sich die Frage, inwieweit dies der Annahme einer Rechts- und Verfassungstreue tatsächlich entgegenstünde. Sie dient auch der Verdeutlichung einer verfehlten Erwartungshaltung an die muslimischen Akteure. Zu beachten sind nämlich die Grenzen zwischen *Wünschenswertem* und *Einforderbarem*. Auch wenn der Verband die verfassungsmäßige Ordnung nicht bekämpfen, also durch aktives Wirken anfechten darf, muss er sie nicht zum islamischen Ideal erheben. Da die Gesinnung, wie dargelegt, der staatlichen Überprüfung nicht zugänglich ist, müssen die Gründe für die Akzeptanz der geltenden Verfassungs- und Rechtsordnung keiner inneren Überzeugung entspringen, sondern können rein pragmatischen Ursprungs sein. Mit anderen Worten: Relevant ist allein, *dass* die Gemeinschaft die Verfassung als maßgebend anerkennt, unerheblich sind dagegen ihre Motive. In der Wendung, man „*respektiere* das Grundgesetz der Bundesrepublik und ihr Recht“, wie es in der Präambel der ZMD-Satzung heißt, schwingt nicht gerade Verfassungsbegeisterung mit. Wenn der ZMD aber im weiteren Verlauf der Satzung betont, die islamische Lehre werde „im Rahmen des Grundgesetzes und im Einklang mit den Gesetzen der Bundesrepublik“ angewendet, erkennt er die weltliche Ordnung als Grenze des religiösen Wirkens an. Mehr als das kann der religiös neutrale Staat nicht verlangen.

bb) Widersprüche zu Verfassungswerten und die Zulässigkeit staatlicher Bewertungen

Die verbandlichen Verheißungen eines Gleichklangs zwischen islamischen Überzeugungen und bundesrepublikanischen Verfassungswerten gehen jedoch nicht nur über die an sie zu stellenden Anforderungen hinaus, sondern sind mit Blick auf bestehende Widersprüche zwischen islamischer und grundgesetzlicher Werteordnung auch nicht ganz zutreffend. Die (partielle) Gegensätzlichkeit zwischen islamischen Überzeugungen und freiheitlicher Grundordnung offenbart sich, wenn religiöse Imperative im Widerspruch zu staatlich-rechtlichen Vorgaben stehen und kann etwa am Beispiel der Rolle der Frau skizziert werden. Obwohl von muslimischer Seite betont wird, dass der Frau im Islam die gleiche Würde zugesprochen werde und Mann und Frau einander als „gleichberechtigte Individuen“

[425] *Spuler-Stegemann,* Muslime in Deutschland, S. 55.
[426] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 268.

gegenüberstünden[427], die *Islamische Charta* des ZMD hervorhebt, Muslima und Muslim käme „die gleiche Lebensaufgabe“ zu[428] und im Koran ausdrücklich Gleichbehandlung und Gleichwertigkeit postuliert werden[429], kann doch mit Blick auf Regelungen im klassischen islamischen Recht faktisch nicht von einer rechtlichen Gleich*stellung* gesprochen werden[430], wie sie das Grundgesetz in Art. 3 Abs. 2 verbürgt. Nur beispielhaft seien hier die Regelungen über den Ehevormund für Frauen[431], das gegenüber Männern niedrigere Heiratsmindestalter[432], das begründungslose einseitige Scheidungsrecht des Mannes (*ṭalāq*)[433] und das Bestimmungsrecht des Mannes über den Zeitpunkt des Gechlechtsverkehrs[434] aus dem islamischen Ehe- und Familienrecht genannt. Auch das Verhältnis zu anderen Religionen stellt ein großes Konfliktfeld dar. So umfasst die Religionsfreiheit nach Art. 4 GG auch das Recht, sich von einem bestimmten Glauben ab- und dafür einem anderen Glauben zuzuwenden[435]. Religions*über*tritt und damit verbundener Religions*aus*tritt sind somit verfassungsrechtlich geschützt. Obwohl nach der *Islamischen Charta* des ZMD religiöser Pluralismus als ausdrücklich „vom Islam anerkannt“ gilt[436], hat die Apostasie im Sinne eines Abfalls vom Islam schwerwiegende Jenseitsstrafen zur Konsequenz[437]. Darüber hinaus sanktioniert das islamische Recht die Lossagung vom Islam mit der Todesstrafe[438].

Die Rolle der Frau und die Sanktionierung des Apostaten sind Beispiele für bestehende Gegensätzlichkeiten zwischen islamischen Überzeugungen und verfassungsrechtlichen Leitprinzipien, die wohl nur unter Zugrundelegung liberaler koranischer Lesarten geleugnet werden können. Diese liberalen Glaubensauffassungen haben sich die großen Verbände in Deutschland jedoch gerade nicht zu Eigen gemacht. Allen im Satzungswerk der Großverbände geäußerten Relativierungs-

---

427 Stellungnahme des Koordinierungsrats der Muslime (KRM) zur Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft“ der evangelischen Kirche Deutschland, in: EZW-Texte Nr. 194/2007, S. 7.

428 *Islamische Charta* des ZMD, Ziffer 6.

429 Stellungnahme des Koordinierungsrats der Muslime (KRM) zur Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft“ der evangelischen Kirche Deutschland, in: EZW-Texte Nr. 194/2007, S. 13.

430 *Rohe,* Das islamische Recht, S. 80; *Bielefeldt*, Muslime im säkularen Rechtsstaat, S. 95.

431 Vgl. dazu: *Rohe,* Das islamische Recht, S. 84 und 212.

432 Vgl. dazu: *Rohe,* Das islamische Recht, S. 79 und 209.

433 Vgl. dazu: *Rohe,* Das islamische Recht, S. 91 und 215 ff.

434 Vgl. dazu: *Kandel*, in: Problemfelder im christlich-muslimischen Dialog: Die EKD-Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft“ in der Diskussion, S. 39.

435 *Starck,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 4, Rn. 45.

436 Vgl. etwa die *Islamische Charta* des ZMD, Ziffer 14.

437 So auch: Stellungnahme des Koordinierungsrats der Muslime (KRM) zur Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft“ der evangelischen Kirche Deutschland, in: EZW-Texte Nr. 194/2007, S. 12; *Uslucan*, ZAR 2006, S. 244.

438 Vgl. dazu: *Rohe,* Das islamische Recht, S.134; *Kandel*, in: Problemfelder im christlich-muslimischen Dialog: Die EKD-Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft“ in der Diskussion, S. 35 f.

bemühungen zum Trotz bestehen unauflösbare Widersprüche, welche Religionen aber wesensimmanent und vom Staat grundsätzlich auch hinzunehmen sind. Die Buchreligionen definieren sich über Glaubensurkunden, welche eine jahrtausendealte Entwicklungshistorie und damit eine deutlich längere Existenz aufweisen als moderne Verfassungen selbst. Abgesehen davon, dass das Freiheitsverständnis der durch christliche Glaubensvorstellungen mitgeprägten deutschen Verfassungen im kulturellen Bewusstsein der islamischen Herkunftsländer weniger stark verwurzelt ist, sind religiöse Überzeugungen als solche einer staatlichen Bewertung gar nicht zugänglich[439]. Es geht nicht um die Verfassungskompatibilität *des Islam*, sondern um die seiner weltlichen Erscheinungsformen. In der Konsequenz kann das nicht bedeuten, dass jede Grundrechtsverletzung hinzunehmen sei, solange sie nur religiös begründet ist. Von den Gläubigen wird verlangt, auch ihre religiösen Praktiken regelmäßig den sich stets aktualisierenden richterlich definierten grundrechtlichen Freiheitsvorstellungen anzupassen und die Zulässigkeit ihres religiösen Lebens unter den Vorbehalt wechselnder rechtlicher Prämissen zu stellen. Entsprechend der getroffenen Unterscheidung zwischen innerer Haltung und dem Verhalten nach außen, wird eine Inkongruenz zwischen religiösen und (rechts-)staatlichen Geboten aber erst dann zum Problem, wenn die Glaubensgemeinschaft für ihre Überzeugungen Absolutheit beansprucht und normgemäßes Verhalten nicht nur religiös ächtet, sondern Regeln zur Bestrafung der Apostasie jenseits staatlicher Sanktionssyteme zu weltlicher Geltung verhilft. Die islamischen Verbände müssen also trotz abweichender eigener Vorstellungen die staatliche Ordnung als Grenze ihres Wirkbereichs und als im Konfliktfall vorrangig anerkennen. Wird aber die binnengemeinschaftliche Sphäre nicht verlassen, kommt es gar nicht erst zum Konflikt. Eine vom staatlichen Gleichheitsideal abweichende Rollenverteilung kann also nicht nur als Teil des religiösen Bekenntnisses proklamiert werden, sondern darf gar in der Binnenorganisation der Gemeinschaft ihren Niederschlag finden. Im Übrigen sind ähnliche Verwerfungen auch im außerislamischen Kontext anzutreffen – erinnert sei nur an das Beispiel der Katholischen Kirche, wo Pontifikat und Priesteramt weiblichen Anwärtern nicht zugänglich sind.

cc) Aussagekraft der Selbstdarstellungen

Der Wortlaut der Satzungen zeugt von einer intendierten Achtung, gar von einer vollständigen Verinnerlichung der grundrechtlichen Werteordnung. Gleichzeitig sind diese jedoch Kernbestandteil verbandlicher Öffentlichkeitsarbeit[440]. Die in den Selbstdarstellungen behauptete Verfassungs- und Rechtstreue gibt daher nicht zwingend die tatsächlichen Ansichten des Verbands wieder. Sicherlich ist die ver-

[439] *Magen*, in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, S. 103 f.
[440] *Gutheil*, in: Integration und Islam, S. 44.

fassungskonforme Ausrichtung ohne entsprechenden Anlass nicht in Zweifel zu ziehen[441]. Das Beispiel der IGMG zeigt aber, dass die Selbsteinschätzung eines Verbands zur Frage seiner Verfassungsmäßigkeit von den staatlichen Behörden nicht immer geteilt wird.

Ungewiss ist zudem die Verbindlichkeit der verbandlich aufgestellten Grundsätze für die einzelnen Gläubigen. Die beim Dachverband festgestellte Verfassungskonformität ist von geringem Wert, wenn sie sich im religionsgemeinschaftlichen Gesamtorganismus unterhalb der Dachverbandsebene verliert. Der Verband muss mehr sein als eine verfassungs*mäßige* Dachorganisation für eine Vielzahl verfassungs*widriger* Einzelorganisationen. Auch die Haltung zur Verfassung und das daraus möglicherweise resultierende Spannungsverhältnis zwischen religiösen und nichtreligiösen Verhaltensgeboten sind Aspekte des religiösen Bekenntnisses. Trotz seiner pädagogischen Funktion widerspräche es dem Wesen eines Bekenntnisunterrichts, die Gläubigen entgegen ihrer eigenen Überzeugung vom Verband im Sinne dessen eigener Verfassungstreue zu „bekehren". Schließlich soll das Bekenntnis Grundlage des Religionsunterrichts sein und kann durch den Unterricht nicht erst geformt werden. Ob der Verband die Verfassungs- und Rechtstreue seiner Mitglieder einfordern oder beeinflussen kann, ist angesichts seiner begrenzten religiösen Autorität und in Ermangelung einer Instanz, die letztverbindliche theologische Entscheidungen trifft, höchst zweifelhaft. In einer Satzungsbestimmung der DİTİB heißt es ausdrücklich: *Jedes Mitglied ist dazu verpflichtet, sich entsprechend dem Zweck und den Prinzipien, die in dieser Satzung aufgeführt sind, zu verhalten und zu äußern und sich von Worten und Taten fernzuhalten, die dem Verband Schaden zufügen könnten.*[442] Entsprechende Bestimmungen empfehlen sich auch für die übrigen Verbände, um eine Synchronisierung zwischen satzungsdefinierter Theorie und gemeindlich gelebter Praxis herbeizuführen. Obwohl eine solche Bestimmung lediglich symbolischen Charakter hat, schafft sie doch immerhin gegenüber den Verbandsangehörigen eine höhere Verbindlichkeit als die in einem sehr vagen Bereich verbleibenden Formulierungen anderer Verbände.

dd) Staatliche Beurteilungskompetenz

Die abschließende Feststellung der Rechts- und Verfassungstreue obliegt den Kultus- und Wissenschaftsministerien der Länder, den Universitäten und schließlich den Gerichten. Gegenstände der Überprüfung sind neben den Satzungen auch Stellungnahmen, Positionspapiere und sonstige Veröffentlichungen der Verbände. Innerverbandliche Strukturen und Vorgänge sind jedoch einer äußeren Einsicht kaum zugänglich. Auch die kooperierenden staatlichen Stellen können die Überprüfung daher nicht ohne Heranziehung der Erkenntnisse und Einschät-

[441] Vgl. *Häußler*, ZAR 2000, S. 259.

[442] § 11 Abs. 1 der Satzung des DİTİB-Landesverbands NRW vom 16.01.2011; ebenso in allen anderen DİTİB-Landesverbandssatzungen.

zungen der Innenministerien und Verfassungsschutzbehörden vornehmen[443]. Deren Beurteilungen weichen jedoch zum Teil erheblich von der Selbstdarstellung der Verbände ab. Vor allem die programmatische Ausrichtung der IGMG wird unterschiedlich eingeschätzt. So betont die IGMG in ihrer Selbstdarstellung etwa den interreligiösen Dialog[444] und erklärt die freiheitlich-demokratische Grundordnung zur „Basis für ein auf Frieden, Toleranz und Harmonie aufbauendes gesellschaftliches Leben"[445]. Der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz gelangt hingegen zu der Einschätzung, dass die der Gemeinschaft zugrunde liegende Ideologie antisemitischen Charakters sei, sich gegen die Völkerverständigung richte und auf eine Überwindung des demokratischen Systems ziele[446]. Diese Beurteilung beruht auf der Fixierung der *Milli Görüş*-Bewegung auf die Person des Islamistenführers *Necmettin Erbakans*, der zu Lebzeiten das Ziel der Wiedereinführung einer islamischen Staats- und Gesellschaftsordnung verfolgte[447]. Ob die Annahme einer Verfassungsfeindlichkeit, die auch auf personelle Verflechtungen zwischen Familienangehörigen *Erbakans* und IGMG-nahen Organisationen gestützt wird[448], (noch) zutreffend ist, wird mittlerweile nicht mehr einheitlich beurteilt. Bereits vor *Erbakans* Tod im Jahre 2011 hatte die IGMG Reformen und einen ideologischen Wandel der jüngeren Generation postuliert[449]. Auch die Verfassungsschützer sind uneins: Die Verfassungsschutzbehörden Niedersachsens, Hamburgs, Bremens und des Saarlands beobachten den Verband nicht mehr[450].

---

443 Dagegen den Untersuchungsgrundsatz der Gerichte betonend *Bock*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 106.

444 IGMG-Internetpräsenz, http://www.igmg.org/gemeinschaft/wir-ueber-uns/standpunkte/interreligioeser-dialog.html (10.02.2014).

445 IGMG-Internetpräsenz, http://www.igmg.org/gemeinschaft/wir-ueber-uns/standpunkte/demokratie.html

446 Verfassungsschutz Nordrhein-Westfalen, Verfassungsschutzbericht 2013, S. 304 f., abrufbar unter: www.mik.nrw.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/Verfassungsschutz_2013.pdf (16.11.2015).

447 *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 45.

448 Detailliert zu engen personellen Verbindungen zwischen dem *Institut für Internationale Pädagogik und Didaktik,* dem *Zentrum für Islamische Frauenforschung und Frauenförderung* und Angehörigen der Erbakan-Familie: *Becker,* in: Integration und Islam, S. 68; weitere Hinweise auf die Zugehörigkeit verschiedener Vereine zur IGMG: *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 44 und 51.

449 *Becker,* in: Integration und Islam, S. 70.

450 Auf die Einstellung der Beobachtung ausdrücklich hinweisend: Verfassungsschutz Hamburg, Verfassungsschutzbericht 2014, S. 56, abrufbar unter: www.hamburg.de/contentblob/4508748/data/2015-06-11-bis-pm-dlbericht-verfassungsschutzbericht-2014.pdf.; ebenso Verfassungsschutz Saarland, Lagebild 2014, S. 52, abrufbar unter: www.saarland.de/dokumente/res_innen/Lagebild_final.pdf; ebenso die niedersächsische Verfassungsschutzbehörde, die aber zugleich darauf verweist, dass sie sich künftig auf die neugegründeten Organisationen *Erbakan-Stiftung*, *Partei der Glückseligkeit* und *Ismail Aga Gemeinde* konzentrieren werde, Verfassungsschutz Niedersachsen, Verfassungsschutzbericht 2014, S. 8, abrufbar unter: www.verfassungsschutz.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=12260

Berlins Verfassungsschutz attestiert dem Verband immerhin einen „Wandlungsprozess“[451]. Demgegenüber gelangt Baden-Württemberg zu der Einschätzung, die Organisation verfolge das Ziel des Aufbaus einer islamistischen Werteordnung, wolle „aus dem Religiösen resultierende Anliegen politisch durchsetzen“, betreibe eine „Abgrenzung gegenüber allem Unislamischen und Areligiösem“ und fördere durch ihr Bildungsangebot insbesondere für Jugendliche die „Distanz gegenüber den Werten einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaftsordnung“, während eine „glaubhafte Abwendung von den ordnungspolitischen Zielen Necmettin Erbakans“ nicht zu erkennen sei[452]. Die Süleymancı-Bewegung, die als ideologische Grundlage des VIKZ gilt[453], wird hingegen ganz überwiegend als nicht verfassungswidrig eingestuft[454]. Eine Beobachtung durch den Verfassungsschutz findet nicht statt. Auch die DİTİB gilt als in verfassungsrechtlicher Hinsicht unbedenklich[455]. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass eine Beurteilung jeweils nur für den Zeitraum einzelner Regierungsägiden getroffen werden kann[456], da die DİTİB dem türkischen Ministerpräsidenten unterstellt, also immer dem politischen Kurs der jeweils aktuellen Staatsregierung verpflichtet ist.

Schwierig ist die Frage nach der Verfassungstreue auch insofern, als die Behörden nur die im organisatorischen Aufbau übergeordneten Entitäten beurteilen, diese sich aber jeweils aus einer Vielzahl von Einzelgemeinden bzw. Mitgliedsverbänden zusammensetzen[457]. Fraglich ist dann nämlich, ob zunächst jeder Einzelgemeinde und jedem Mitgliedsverband Verfassungstreue zu attestieren ist. Eine allgemeingültige Aussage verbietet sich wohl. Da der Nachweis der Verfassungs-

---

&article_id=138448&_psmand=30; Der Verfassungsschutz Bremen lässt IGMG und *Milli Görüş* in seinem Bericht mittlerweile unerwähnt, Verfassungsschutzbericht 2014 abrufbar unter: https://ssl.bremen.de/verfassungsschutzbericht/sixcms/media.php/13/Verf-Bericht-2014.pdf ?backend_call=true (abgerufen jeweils am 15.11.2015).

451 Verfassungsschutz Berlin, Verfassungsschutzbericht 2014, S. 66, abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/inneres/verfassungsschutz/publikationen/ verfassungsschutzberichte/ (15.11.2015).

452 Verfassungsschutz Baden-Württemberg, Verfassungsschutzbericht 2014, S. 76 f., umfassend ab S. 62, abrufbar unter: www.Verfassungsschutz-bw.de/,Lde/Startseite/Service/Publikationen (15.11.2015).

453 *Lemmen,* Muslime in Deutschland, S. 66.

454 Vgl. *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 165.

455 Nach *Becker* stehen die DİTİB-Moscheen „in dem Ruf“, eher als andere Verbände einen „zeitgemäßen, moderateren Islam“ zu vertreten, *Becker*, in: Integration und Islam, S. 80; vgl. auch *Uçar*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 55.

456 In diesem Sinne auch: *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 163; *Kaweh*, in: Handbuch der Religionen, IV – 1.3.2.1 (S. 17).

457 Ihre Fortführung findet die Frage der Verfassungstreue dann jenseits der Organisationsebene Verband. Zu klären wäre nämlich weiterhin, wie es sich auswirkt, dass einem überverbandlichen Zusammenschluss wie dem nordrhein-westfälischen KRM oder der niedersächsischen Schura auch solche Verbände angehören können, die ihrerseits als nicht verfassungstreu gelten, vgl. dazu unten, Kap. 4 C II.

treue der zahlreichen Einzelgemeinden schon praktisch nicht zu erbringen ist, kann auf das Gesamterscheinungsbild des Verbands abgestellt werden. Nimmt eine Mitgliedsorganisation innerhalb des Verbands eine dominierende Rolle ein, muss sich der Verband an der Verfassungsmäßigkeit dieser bestimmten Mitgliedsorganisation messen lassen. Von der Entscheidung über die Rechts- und Verfassungstreue der IGMG hängt daher auch die Religionsgemeinschaftsqualität des IRD ab. Solange also die Rechts- und Verfassungstreue des IGMG nicht abschließend geklärt ist, bleibt auch die Frage nach der Kooperationsfähigkeit des IRD zunächst offen. Die übrigen Verbände bieten jedoch durch Ansichten und Auftreten derzeit keinen konkreten Anlass, an ihrer verfassungsmäßigen Ausrichtung zu zweifeln.

c) Umsetzung der erarbeiteten Maßstäbe – Anforderungen an Unterricht und Lehrpersonal

Ein als solcher *rechtstreuer* Verband muss in tatsächlicher Hinsicht die Gewähr für einen den Verfassungsgrundsätzen genügenden Unterricht bieten. Dabei sind hohe Qualitätsanforderungen an das Lehrpersonal zu stellen. Das Anforderungssystem unterscheidet zwischen Innenkonzeption und Äußerungsebene, lässt Abweichungen vom staatlichen Ideal zu, unterwirft aber deren Kundgabe im Schulunterricht gewissen Grenzen, indem es sie unter den Vorbehalt der Darstellung einer Geltungssubsidiarität gegenüber staatlichen Erziehungszielen mit Verfassungsrang stellt. Die anspruchsvolle Aufgabe, dieses austarierte Anforderungssystem im Unterricht umzusetzen, kommt den Lehrern zu. Aus den erarbeiteten Maßstäben ergibt sich zunächst, dass Glaubensinhalte, die von demokratischen und rechtsstaatlichen Vorstellungen abweichen, auch im Religionsunterricht nur solange weitergegeben werden dürfen, wie damit keine Forderungen an den Staat verknüpft sind[458]. Die Grenzen zwischen zulässiger kritischer Auseinandersetzung aus religiösem Blickwinkel und unzulässiger Agitation sind deutlich. Es ist daher kaum zu befürchten, dass ein Religionslehrer die *essentialia* von Demokratie und Rechtsstaat infrage stellt, zumal selbst eine noch so maßvolle Systemkritik nicht zum Standardrepertoire eines seriösen Unterrichts für Grundschüler gehören dürfte. Jenseits der staatstragenden Prinzipien wird die Unterscheidung zwischen zulässigen und unzulässigen Unterrichtsinhalten aber schwieriger: Die Verpflichtung gegenüber seiner Glaubensgemeinschaft gebietet dem Religionslehrer, bestimmte, staatlichen Überzeugungen zuwiderlaufende Glaubenssätze als seine eigenen Überzeugungen kundzutun, die er aber in seiner Funktion als Lehrer gleichzeitig als „*staatlichen Bildungszielen zuwiderlaufend*“ bzw. als „*rechtswidrig*“ oder „*verfassungswidrig*“ etikettieren muss. Etwa in Apostasiefragen darf er im Unterricht

[458] *Heimann*, in: Religion und Weltanschauung im säkularen Staat, S. 92; zurückhaltender: *Häußler*, ZAR 2000, S. 258.

auf die islamische Position hinweisen und jede Haltung, mag sie auch gemessen an Verfassungswerten und Sozialmoral rückständig erscheinen, als nach eigener Koranauffassung „richtig“ darstellen. Im selben Zuge muss jedoch eine Distanzierung dergestalt stattfinden, dass die Abweichung zu staatlichem Recht verdeutlicht und ein Verzicht auf weltliche Durchsetzung des Apostasieverbots klar geäußert wird. Gleiches gilt im Ergebnis für die Beziehung zwischen Mann und Frau: Die Lehrperson darf eine islamische Sichtweise, in der eine rechtliche Ungleichbehandlung zum Ausdruck kommt, nur solange zum Gegenstand eines glaubensverkündenden Unterrichts machen, wie die Differenzen zur verfassungsrechtlichen Position und deren Geltungsvorrang im weltlichen Bereich hinreichend zum Ausdruck kommen. Doch wie gelingt eine Idealisierung bei gleichzeitiger Distanzierung und was bleibt überhaupt von einem Ideal, dessen Verwirklichung nicht angestrebt werden darf? Dem Lehrpersonal wird bei der Beantwortung dieser Fragen eine regelrechte Gratwanderung abverlangt. Ohne eine universitäre Ausbildung, die den wissenschaftlichen Standards anderer Studiengänge entspricht, wird die erforderliche Abstraktionsleistung nicht zu erbringen sein. Die Lehrer müssen über exegetische Fähigkeiten verfügen und dürfen nicht auf die verbandliche Ausrichtung beschränkt, sondern müssen vielmehr auch mit alternativen Koranauslegungen vertraut sein. Denn obwohl die religiöse Wahrheitsfrage wegen der Bekenntnisgebundenheit ausgeblendet wird, muss doch mit Blick auf die innerverbandliche Glaubensheterogenität ein Mindestmaß an Distanz verlangt werden, um eine kritische inhaltliche Auseinandersetzung zu ermöglichen. Lehrer, die von den Verbänden im Ausland ausgebildet werden, dürften über derlei Qualifikationen in der Regel nicht verfügen. Eine Gewähr für die Umsetzung des Unterrichts nach den Vorgaben der Rechts- und Verfassungstreue werden die Verbände ohne die gleichzeitige Etablierung einer islamischen Theologie an deutschen Hochschulen kaum bieten können.

8. *Ausschlusskriterien der überwiegend anderweitigen Betätigung sowie der Abhängigkeit von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen im Ausland*

Da die individuelle Religionsfreiheit Grundlage religiöser Partizipationsrechte ist, soll auch die Gestaltung des staatlich gewährleisteten schulischen Bekenntnisunterrichts Gemeinschaften vorbehalten sein, denen ein religiöses Bekenntnis zugrundeliegt. Umgekehrt soll politischen Organisationen, aber auch Gemeinschaften, die nur nebenbei oder gar zum Schein religiöse Zwecke verfolgen, sich aber tatsächlich wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Zielen verpflichten, religiöse Partizipationsrechte nicht zuteilwerden[459]. Damit steht jedoch nicht gleich jede

[459] *Heinig,* Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 67 f.

nichtreligiöse Betätigung der Einordnung einer Gruppierung als Religionsgemeinschaft im Wege[460].

a) Kollektive Glaubenspraktizierung als bloßer Randaspekt neben gesellschaftlichem Wirken

Da eine religiöse Überzeugung ihrem Wesen nach immer auch eine gesellschaftliche Ausprägung hat, ist bereits die Annahme einer Exklusivität zwischen gesellschaftlichem und religiösem Wirken kaum haltbar. Zudem muss es der Religionsgemeinschaft mit Blick auf die Maßgeblichkeit ihres Selbstverständnisses anheim stehen, welche Bedeutung sie dem religiösen Moment beimisst. Allenfalls wenn das Religiöse zu einem bloßen Randaspekt der gemeinschaftlichen Aktivität zu verkümmern droht, ist die religiöse Fundierung des Zusammenschlusses zu verneinen[461]. Die nichtreligiöse Aktivität auf Moscheevereinsebene wirft die Frage auf, ob die gemeinschaftliche Übereinkunft noch auf einem religiösen Fundament fußt. In den insofern treffend als *Kulturvereine* bezeichneten[462] Gemeinden sind Herkunft und Kultur die Basis gemeinschaftlicher Zugehörigkeit[463], während der islamische Glaube eher ein zusätzliches, nicht aber das dominierende sinnstiftende Kriterium darstellt[464]. Da sich die islamischen Vereine gerade in der Anfangsphase der muslimischen Präsenz in Deutschland als gesamtkulturelle, soziale Treffpunkte verstanden[465] und in einem fremden kulturellen Umfeld universelle Integrationsaufgaben wahrnahmen, lässt sich ihre Tätigkeit genetisch-funktional treffend mit der eines *gesellschaftlichen Dienstleisters* beschreiben. Die gesellschaftliche Betätigung vermag zwar das religiöse Moment in der Außenwirkung zu überlagern, nicht aber die Annahme seiner Bedeutungslosigkeit für die Glaubensgemeinschaft zu begründen. Im Zentrum der Gemeinden steht die kollektive Glaubenspraktizierung. Selbst wenn das in einzelnen *Kulturvereinen* anders sein mag, wäre nachzuweisen, dass sich der Verband mehrheitlich aus Vereinen mit primär außer- oder nichtreligöser Zweckrichtung zusammensetzt. Zudem müsste auch der Verband selbst nur einem nachrangig religiösen Zweck folgen. Dass die Aufgaben der Verbände jedoch überwiegend einen Religionsbezug aufweisen, wurde bereits dargestellt.

---

[460] *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 68; *Coumont*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaats, S. 558 f., m.w.N.

[461] Vgl. auch *Muckel*, in FS Listl, S. 731.

[462] Insbesondere die VIKZ-angehörigen Gemeinden tragen überwiegend die Bezeichnung *„Bildungs- und Kulturverein“*, vgl. Übersicht unter: http://www.vikz.de/index.php/liste-gemeinden.html (12.3.2014).

[463] *Hans-Thomas Tillschneider*, Akademischer Rat an der Universität Bayreuth – Islamwissenschaft, „Ein deutscher Islam muss sich erst entwickeln“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.03.2014.

[464] Vgl. auch *Spielhaus*, Wer ist hier Muslim?, S. 89.

[465] *Spielhaus/Färber*, in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 6.

b) Der Dachverband als politische Organisation

Ein religiöses Bekenntnis setzt ein religiöses *Fürwahrhalten* voraus. Bei der *Milli Görüş* vermengt sich die Frage des religiösen *Fürwahrhaltens* mit politischen Standpunkten[466]. Treffend wird insofern von der charakteristischen Doppelnatur der *Milli Görüş* gesprochen, die einerseits Dachorganisation und religiöse Gemeinschaft in Deutschland und gleichzeitig politische Partei in der Türkei ist[467]. Auch der VIKZ weist durch seine zumindest ideologische Nähe[468] zu der türkischen Süleymancı-Bewegung einen Bezug zu einer politischen, wenn auch nicht als Partei formierten[469], Strömung in der Türkei auf. Fraglich ist, inwieweit das seiner „Anerkennung" als Religionsgemeinschaft entgegenstehen kann. Auch die christlichen Großkirchen sehen ihre Betätigungsfelder nicht auf von gesellschaftlichen Belangen abgrenzbare Glaubensfragen beschränkt, sondern sind in der Öffentlichkeit als Instanzen mit politischer Autorität anerkannt. Doch stellt deswegen niemand infrage, dass der Kern ihrer inhaltlichen Übereinkunft ein religiöser ist. Sowohl der Süleymancı-Bewegung als auch der Milli Görüş kann eine spirituelle Aufladung der Inhalte nicht vollständig abgesprochen werden. Ob auf diesem spirituellen Gehalt ein religiöses Bekenntnis gründen kann, obliegt der Beurteilung der selbstbestimmten Gemeinschaft. IGMG und VIKZ weisen jeweils ein eigenes religiöses Profil auf. Ebenso könnten sie sich theoretisch auch zusätzlich als politischer Akteur betätigen. Die Grenze zur Unzulässigkeit wird nämlich erst überschritten, wenn das politische (oder generell das nichtreligiöse) Engagement zum bestimmenden Faktor wird und die Religionsausübung völlig in den Hintergrund tritt oder gar nur Vorwand ist[470]. Mag die *Milli Görüş* in der Türkei auch als politischer Akteur in Erscheinung treten – in Deutschland betont der Verband seine religiöse Zweckrichtung und äußert keine politischen Ambitionen.

Dass das religiöse Moment innerhalb der Gesamtideologie der religiösweltanschaulichen Bewegung von politischen Motiven überlagert wird, ist zumindest solange unbeachtlich, wie diese politischen Motive von der rein religiösen Betätigung abgrenzbar bleiben und das religiöse Wirken der in Deutschland agierenden Entität selbst im Vordergrund steht. Die Behörden in Deutschland dürfen allein die institutionelle Ausprägung der Bewegung in den Blick nehmen, die in Deutschland die Anerkennung als Religionsgemeinschaft anstrebt. Dass sie im Ausland als primär politischer Akteur in Erscheinung tritt, ist nicht entscheidend. Dies muss auch gelten, wenn die im Ausland bzw. für einen ausländischen Staat

466 Ausführlich zur IGMG, ihrer Struktur und ihren ideologischen Hintergründen oben unter Kap. 2 A I 2.

467 Moser/*Schild*/*Wunn*, in: Muslimische Gruppierungen in Deutschland, S. 45.

468 Eine personelle und organisatorische Verflechtung wird vom VIKZ vehement abgestritten, vgl. *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 40.

469 *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 51.

470 *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 68; *Coumont*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaats, S. 558 f., m.w.N.

angestrebte Staats- oder Gesellschaftsordnung mit den in der Bundesrepublik geltenden Grundsätzen unvereinbar ist. Solange die Gemeinschaft ihre idealstaatlichen Vorstellungen nicht in rechts- oder verfassungswidriger Weise in Deutschland politisch umzusetzen sucht, wird ihr die Anerkennung auch nicht allein wegen ihrer Verbindungen zu politischen Organisationen im Ausland zu versagen sein. Auch die nachgewiesenen Abhängigkeiten und personellen Verflechtungen der IGMG zu politischen Organisationen in der Türkei stehen einer „Anerkennung" als Religionsgemeinschaft daher nicht im Wege[471].

c) Der Dachverband als staatliches Handlungsorgan

Bei der DİTİB tritt nun ein weiterer Umstand hinzu. Sie ist als Unterorganisation des türkischen Präsidiums für Religionsangelegenheiten, anders als die IGMG nicht nur an eine politische Gruppe rückgebunden und damit politisch fremdbestimmt[472], sondern institutionell einer staatlichen Regierungsorganisation unterstellt[473]. Darin könnte ein Widerspruch zu der Prämisse der Staatsfreiheit zu erkennen sein; immerhin stehen sich als Kooperationspartner nicht nur Staat und Religionsgemeinschaft, sondern gleichsam (deutscher) Staat und (türkischer) Staat gegenüber. Es stellt sich die Frage, ob das Verbot der Staatskirche einer solchen Konstellation im Wege steht. Dieses Verbot ist auch auf den Bereich der Kooperationsverhältnisse anwendbar: Dass der Bereich schulischen Religionsunterrichts eine Ausnahme vom grundsätzlichen Gebot vollständiger Trennung darstellt[474], bedeutet lediglich, dass die Religionsgemeinschaft ausnahmsweise in den Bereich *Staat* vordringt; weiterhin unzulässig ist demgegenüber eine staatliche Einflussnahme auf den Bereich *Religion*.

Am Rande sei darauf hingewiesen, dass im Falle eines an dieser Stelle festgestellten Verstoßes bei formaler Betrachtung bereits die Rechts- und Verfassungstreue der DİTİB abzulehnen wäre, da es sich bei dem Verbot der Staatskirche nach Art. 137 Abs. 1 WRV um ein staatskirchenrechtliches Verfassungsprinzip handelt.

Das Verbot der Staatskirche verbietet dem deutschen Staat die Einmischung in religiöse Fragen[475] und damit jedwede inhaltliche Einflussnahme im Bereich religionsgemeinschaftlicher Kompetenzbereiche. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Religionsunterricht und theologischen Fakultäten handelt es sich um solche originär religionsgemeinschaftlichen Kompetenzen. Zu diesen verschafft sich der

[471] *Hillgruber*, KuR 2011, S. 242.
[472] Zur DİTİB und ihrer Fremdsteuerung durch die türkische Regierung ausführlich: *Yasar*, Die DİTİB zwischen der Türkei und Deutschland, S. 205 f.; vgl. auch *Gür*, Türkisch-islamische Vereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 18 f.
[473] *Lemmen,* in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 157.
[474] *Heinig,* Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, S. 178.
[475] BVerfGE 41, 29 (50).

türkische Staat über die DİTİB Zugang. Die Frage ist allein, ob der türkische Staat überhaupt Adressat des Trennungsgebots ist, oder ob vielmehr nur der deutschen Staatlichkeit die Möglichkeit einer Einflussnahme verwehrt bleiben soll[476], ob also Staatsfreiheit nur als Freiheit vom deutschen Staat oder gleichsam als Freiheit von jeglichem staatlichen – auch fremdstaatlichem – Einfluss zu verstehen ist[477].

Es könnte nun dahingehend argumentiert werden, die Einflussnahme durch einen auswärtigen Staat wirke sich noch nachteiliger aus als eine solche des deutschen Staates. Es besteht dann nämlich die zusätzliche Gefahr, dass Vorstellungen von einem Verhältnis zwischen Staat und Kirche Eingang in den Religionsunterricht finden, die sich von dem vorherrschenden Verständnis grundlegend unterscheiden, was mit Blick auf die Türkei, deren Regierung der Idee eines türkischen Staatsislam folgt[478], besonders deutlich wird. Naheliegend ist dann die Schlussfolgerung, einem auswärtigen Staat müsse eine Einflussnahme erst recht verboten sein, wenn sie schon dem deutschen Staat, der immerhin noch an die staatskirchenrechtlichen Grundsätze gebunden ist, verwehrt ist. Das ist bereits zirkelschlüssig, weil der deutsche Staat durch einen so geschaffenen Einfluss auf Religionsunterricht und universitäre Theologie und den damit verbundenen Verstoß gegen das Trennungsgebot zumindest eines dieser grundlegenden staatskirchenrechtlichen Prinzipien bereits zur Disposition stellen würde. Auch bei einer Betrachtung von Zweck und Genese des Verbots der Staatskirche wird deutlich, wie wenig überzeugend ein solcher Erst-recht-Schluss und eine Übertragung des Grundsatzes auf auswärtige Staatlichkeit sind. Das Verbot der Staatskirche beendete das evangelische landesherrliche Kirchenregiment und sollte zugleich seine Wiedereinführung ausschließen[479]. Im Lichte seines Entstehungszusammenhangs ist das Verbot der Staatskirche als eine Generalabsage an jede Form der staatskirchlichen Rechtsform und Privilegierung bestimmter Bekenntnisse zu verstehen[480]. Die Gefahr einer solchen religiösen Vereinnahmung geht von der Beteiligung eines anderen Staates aber gerade nicht aus. Der türkische Staat nimmt Einfluss auf den Religionsunterricht, schafft aber dadurch keine Staatsreligion und nimmt keine paritätswidrige Privilegierung vor. Das Verbot der Staatskirche soll ausschließen, dass ein Staat in seinem räumlichen Wirkungsbereich eine zwangsweise Synchronisierung *seiner* Religionsauffassung mit der Religionsauffassung *seiner Bürger* herbeiführt. Dieser Staat ist jedoch im Geltungsbereich des Grundgesetzes allein die Bundesrepublik Deutschland, nicht aber die Türkei. Nur der deut-

[476] So etwa auch *M. Heckel,* JZ 1999, S. 753 f.
[477] So etwa *de Wall*, der eine Einflussnahme für „*nicht akzeptabel*" hält, in: Staatsvertrag mit den Muslimen in Hamburg, S. 53.
[478] *Schneider/Strunk*, RdJB 2010, S. 57.
[479] *v. Campenhausen*, Zeitzeichen 2009, S. 12; *Winter,* Staatskirchenrecht, S. 102; *Classen,* Religionsrecht, Rn. 111 (S. 47).
[480] BVerfGE 19, 206 (216).

sche Staat ist „Heimstatt“[481] aller jener Bürger, deren Freiheit durch die institutionelle Trennung geschützt werden soll. Durch die Beteiligung des türkischen Staats an Religionsunterricht und universitärer Theologie wird also die Trennung zwischen Staat und Kirche nicht aufgehoben, da allein der deutsche Staat eine solche Aufhebung überhaupt herbeiführen könnte. Dass die Einflussnahme des türkischen Staats auf den Bereich des Religionsunterrichts möglicherweise unter Zugrundelegung des Grundgesetzes eine Neutralitätsverletzung darstellen würde, ist unbeachtlich. Denn im Geltungsbereich der bundesrepublikanischen Verfassung sind keine anderen Staaten zur Neutralität verpflichtet[482]. Somit ist der DİTİB die Kooperationsfähigkeit unter dem Gesichtspunkt ihrer politischen Fremdsteuerung durch das Diyanet nicht abzusprechen.

Auch etwa im Zusammenhang mit der anglikanischen Kirche sowie skandinavischen Freikirchen wird trotz vergleichbarer organisatorischer Abhängigkeiten nicht über deren Befähigung zur Religionsgemeinschaft diskutiert[483]. Das zeigt, dass die Abhängigkeit von auswärtigen Staaten eher ein religionspolitisches denn ein verfassungsrechtliches Problem ist. Aus integrationsstrategischer Sicht wirkt sich eine fremdstaatliche Einflussnahme dann nachteilig aus, wenn der jeweilige Staat sein Verhältnis zwischen Staat und Kirche grundlegend anders begreift und regelt als Deutschland. Ausweislich ihrer Verfassung ist die Türkei streng laizistisch[484]; demgegenüber werden religiöse Inhalte von einer staatlichen Behörde verbindlich festgelegt, also hoheitlich definiert. Das widerspricht dem deutschen Verfassungsideal von institutioneller Trennung bei gleichzeitiger Betonung eines integrativ-fördernden Moments schon im Ansatz. Vor allem die Vorstellung von einer staatlichen Deutungs- und Definitionshoheit über religiöse Belange soll weder zur inhaltlichen Grundlage eines Religionsunterrichts für Schulkinder noch in islamischen Fakultäten wissenschaftlich-theologisch verankert und zum ideellen Grundstein eines Islam deutscher Prägung werden.

Nicht um die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, sondern um die staatlichen Bedenken auszuräumen, wäre es auch Sicht der islamischen Verbände also sinnvoll, eine institutionelle Unabhängigkeit von den jeweiligen Mutterorganisationen anzustreben – und zwar unabhängig davon, ob die Mutterorganisation wie im Falle der DİTİB staatlich oder wie im Falle der IGMG nichtstaatlich ist. Eine vollständige Loslösung ist jedoch nicht nur unwahrscheinlich, sondern zumindest bei der DİTİB mit Blick auf einseitige Bestimmungs- und

[481] BVerfGE 19, 206 (216).

[482] So aber bereits im Zusammenhang mit islamischer Unterweisung feststellend: *v. Campenhausen,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 13; für den bekenntnisverkündenden Unterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG wäre eine Einflussnahme dann *erst recht* unstatthaft.

[483] *H. Weber,* ZevKR 34 (1989), S. 349.

[484] Art. 2 der türkischen Verfassung: „Die Türkei ist ein […] demokratischer, laizistischer und sozialer Rechtsstaat“.

Ernennungsrechte sowie bestehende personelle Verflechtungen[485] und finanzielle Abhängigkeit gar nicht möglich. Die institutionelle Trennung müsste jedoch nur für die Bereiche des Religionsunterrichts und der theologischen Fakultäten verwirklicht werden. Erforderlich wäre, bereits die Verbandsstrukturen derart zu ändern, dass die Möglichkeit einer Einflussnahme auf diese Bereiche bereits systemimmanent ausgeschlossen ist[486], während die Verbindungen ansonsten fortbestehen können. So könnte die Entscheidungsgewalt in allen religiösen Fragen explizit von den Einspruchsrechten der Mutterorganisationen ausgenommen werden und eine Auslagerung der inhaltlich-religiösen Kompetenz erfolgen. Mit der Lehrplanerstellung könnten etwa unabhängige Kommissionen betraut sein[487]. Dass sich der Einfluss des Diyanet auf die inhaltliche Ausrichtung der Landesverbände vollständig unterbinden lässt, ist unrealistisch. Doch immerhin hat der DİTİB-Landesverband Hessen als erster auf die unter den Bundesländern vorherrschenden Bedenken reagiert und inhaltliche Fragen des staatlichen Religionsunterrichts gemäß § 22 Abs. 6 seiner Landesverbandssatzung explizit von der Kompetenz des religiösen Beirats, der sich überwiegend aus Diyanet-Mitgliedern zusammensetzt und damit das institutionelle Bindeglied zwischen Diyanet und DİTİB-Landesverbänden darstellt, ausgenommen. Stattdessen wurde die Materie des islamischen Religionsunterrichts einer Kommission überantwortet, welcher weder Mitglieder des Bundesverbands noch türkische Amtsträger angehören[488]. Auf diesem Wege koppelt die DİTİB-Hessen die theologische Kompetenz von der Verantwortungssphäre des Diyanet ab und beansprucht sie für sich selbst. Die

---

485 Dem Beirat, welcher mit fünf Religionsgelehrten besetzt ist und damit nominell die bundesweit höchste Kompetenz in Religionsfragen aufweist, Satzungsänderungen genehmigen muss und Vorstandskandidaten vorschlägt, gehören seit jeher ausschließlich Funktionäre des Diyanet an (*Yasar*, Die DİTİB zwischen der Türkei und Deutschland, S. 204) Bei den Personen, die die Schlüsselpositionen in der DİTİB besetzen, handelt es sich ebenfalls um türkische Diplomaten bzw. Staatsbeamte: *Izzet Er*, bis 2014 Vorstandsvorsitzender der DİTİB, war gleichzeitig Botschaftsrat für religiöse Angelegenheiten in Frankreich. Zuvor war *Er* bereits Stellvertreter des Präsidenten der türkischen Religionsbehörde Diyanet. *Er*s Stellvertreter *Halife Keskin* wurde zum Botschaftsrat für religiöse Angelegenheiten in Belgien berufen, gehört dem Beraterstab des Diyanet-Präsidenten an und ist in dieser Funktion mit dem Tätigkeitsbereich Religionsdienste im Ausland betraut. Auch der DİTİB-Generalsekretär *Suat Okuyan* war bereits in die Abteilung für Außenbeziehungen der türkischen Religionsbehörde Diyanet berufen worden, bevor er in den DİTİB-Bundesvorstand gewählt wurde. (http://www.ditib.de/default1.php?id=5&sid=56&lang=de.)

486 So auch *de Wall,* in: Staatsvertrag mit den Muslimen in Hamburg, S. 53.

487 So bereits *de Wall,* in: Staatsvertrag mit den Muslimen in Hamburg, S. 53.

488 § 22 Abs. 6 der Satzung des DİTİB-Landesverbandes Hessen e.V. im Wortlaut: Die in den Absätzen zwei bis fünf beschriebenen Aufgaben erstrecken sich nicht auf Inhalte und Details des konfessionellen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen. Insoweit beruft der Vorstand des Landesverbandes eine dreiköpfige Kommission, bestehend aus muslimischen Theologen oder Islamwissenschaftlern für den Religionsunterricht. Die Kommissionsmitglieder dürfen dem DİTİB-Bundesverband nicht angehören und auch keine Amtsträger eines Staates sein.

Regelung unterbindet den direkten religiös-inhaltlichen Einfluss des übergeordneten Diyanet zumindest formell.

Weder die gesellschaftliche Betätigung der Moscheevereine noch die Abhängigkeiten islamischer Verbände zu politischen Organisationen im Ausland oder zu auswärtiger Staatlichkeit wirken sich auf die Religionsgemeinschaftsqualität aus.

IV. Zusammenfassung

Die islamischen Verbände entsprechen den Anforderungen an eine Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinn mittlerweile weitgehend. Seit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 2005 haben die Großverbände verstärkte Bemühungen unternommen, Defizite gerade im Bereich der Mitgliedschaftsstruktur zu beseitigen. Das praktische Problem liegt dabei allerdings weniger in den Mitgliedschaftsstrukturen selbst als in der niedrigen Anzahl von Gläubigen, die sich den Moscheegemeinden als Formalmitglieder anschließen, was jedoch erst eine Frage der Repräsentativität ist, die im Folgenden als zusätzliche Kooperationsvoraussetzung thematisiert wird. Strukturell ist von den Dachverbänden nur die Herstellung einer *Organisationskette* zu verlangen, die eine rechtliche Verbindung zwischen Einzelnem und Dachverband herstellt, was durch korrespondierende Satzungserklärungen bereits geschehen ist bzw. ohne größeren Aufwand geschehen kann. Die dazu erforderliche Verfasstheit nach bürgerlichem Recht ist sowohl bei den Gemeinden als auch bei den Verbänden gegeben. Die Verbände nehmen zudem die religiösen Kernkompetenzen wahr, die das Bundesverwaltungsgericht für die Annahme einer *allseitigen Aufgabenerfüllung* für erforderlich gehalten hat. Die Abhängigkeit der DİTİB von der türkischen Regierung erweist sich hingegen als aus verfassungsrechtlicher Sicht unbeachtlich. Wenn die Verbände nicht bereits wie die AABF, die AMJ oder DİTİB als Religionsgemeinschaften anerkannt werden bzw. nach hier vertretener Auffassung auch außerhalb Hessens anzuerkennen wären, so verfügen doch zumindest VIKZ und ZMD über die Perspektive einer baldigen Erfüllung aller Voraussetzungen.

B. Repräsentativität oder Wirkmächtigkeit muslimischer Akteure als zusätzliche Kooperationsvoraussetzung

I. Organisatorische Zersplitterung als tatsächliches Kooperationshindernis

Die Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne hat einen Anspruch auf Erteilung schulischen Religionsunterrichts sowie auf die Einrichtung theologischer Fakultäten. Doch ist der Staat diesem Anspruch auch in der Weise nachzukommen verpflichtet, als er zwingend jeder islamischen Religionsgemeinschaft

einen eigenen Unterricht bzw. eine eigene Fakultät einrichtet? Der Islam ist in Deutschland immer noch die Religion einer Minderheit und teilt sich in viele ethnische und religiöse Gruppen. Grundsätzlich schließen religiöse Zersplitterung und Kooperation einander nicht aus. Gibt es eine Mehrzahl von Religionsgemeinschaften, so spricht in verfassungsrechtlicher Hinsicht nichts gegen die Aufnahme einer entsprechenden Mehrzahl an Kooperationsverhältnissen. Die Koexistenz verschiedener islamischer Bekenntnisunterrichte bzw. unterschiedlich ausgerichteter islamischer Theologiefakultäten würde zwar aus staatlicher Sicht einen Mehraufwand gegenüber islamisch-einheitlichen Bildungseinrichtungen bedeuten, wäre aber die Konsequenz reiner Verfassungsanwendung. Eine Beschränkung auf eine maximale Anzahl an Bekenntnissen innerhalb einer Religion, würde voraussetzen, dass für den Islam und seine Ausprägungsformen zunächst einmal klar definiert wird, ab wann eine islamische Strömung als Bekenntnis anzusehen wäre. Den Islam als die übergeordnete Religion zu behandeln und Sunnitentum und Schiitentum als ihre Grundausrichtungen zu verstehen, wäre ein beliebiger, sichtlich an den Gegebenheiten des Christentums in Deutschland orientierter Ansatz, der als solcher bereits dem Vorwurf eines Paritätsverstoßes ausgesetzt ist. Zudem ist er auch aus theologischer bzw. religionswissenschaftlicher Sicht angreifbar. Überdies wäre eine solche Festlegung jedenfalls dem neutralen Staat gar nicht zu treffen erlaubt. Grundsätzlich gibt es also keine zulässige Restriktion der Anzahl islamischer Religionsgemeinschaften, die Ansprüche auf Einrichtung von Religionsunterricht oder theologischen Fakultäten erheben.

Zu bedenken ist jedoch, dass schulischer Religionsunterricht und Fakultäten an öffentlichen Hochschulen staatliche Veranstaltungen bzw. Einrichtungen sind, die als solche auch dem Gebot haushaltsrechtlicher Verträglichkeit unterliegen[489]. Die von den Ländern im Bereich des Religionsunterrichts geübte Praxis, die Erteilung des Unterrichts von einer Mindestanzahl von Teilnehmern abhängig machen, ist daher zulässig[490]. Die Mindestteilnehmerzahlen sind in den Schulgesetzen oder in Verordnungen geregelt: In Nordrhein-Westfalen liegt sie nach § 31 Abs. 1 Satz 3 SchulG NRW bei zwölf Schülern, ebenso wie in Niedersachsen gemäß § 124 Abs. 1 Satz 2 NSchulG. In Baden-Württemberg bedarf es nach § 96 Abs. 3 des Schulgesetzes einer Teilnahme von acht Schülern. Auch in Hessen wird Religionsunterricht nach der *Verwaltungsverordnung Religionsunterricht* vom 5.11.2009 (Ziffer V. 1. Satz 1) nur erteilt, wenn mindestens acht Schüler teilnehmen, die zudem zu einer „pädagogisch und schulorganisatorisch vertretbaren Lerngruppe"

489 Etwa *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 32 f.; *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 395.

490 *Robbers*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Art. 7 Abs. 3 GG, Rn. 124; *Tillmanns*, in: Islam und Diaspora, S. 172, m.w.N.; *Häußler* ist der Auffassung, dass die Mindestteilnehmerzahlen angesichts der „Grundentscheidung des Grundgesetzes für religiöse Erziehung in Schule" so zu bemessen sei, dass ein Zustandekommen praktisch nicht unmöglich gemacht werde, *Häußler*, ZAR 2000, S. 261.

zusammengefasst werden können. In Bayern wird nach § 36 Abs. 4 BFSO Religionsunterricht bereits bei einer Teilnehmerzahl von fünf Schülern erteilt.

Auch die Einrichtung bzw. der Fortbestand einzelner theologischer Fakultäten ist abhängig von der Anzahl der Einschreibungen[491], die sich jedoch – anders als die Schülerzahlen – nicht kalkulieren lässt. Für die Einrichtung einer minimalen Anzahl islamisch-theologischer Fakultäten oder Lehrstühle ergibt sich eine Notwendigkeit bereits aus dem funktionalen Zweck entsprechender Einrichtungen als staatlicher und damit einzig geeigneter Ausbildungsstätte für das benötigte Lehrpersonal. Das Schicksal schulischen Religionsunterrichts ist daher an die Existenz staatlich-institutionalisierter Theologie gekoppelt. Das Erreichen der Mindestteilnehmerzahlen an den Schulen entscheidet deswegen nicht nur über die Erteilung des Unterrichts, sondern zugleich über die Einrichtung islamisch-theologischer Fakultäten bzw. Lehrstühle. Eine Religionsgemeinschaft, die ein Kooperationsverhältnis anstrebt, muss den Nachweis einer hinreichenden Repräsentativität erbringen. Eine hinreichend große personelle Basis in Form von Mitgliedern oder anderweitig bestimmbar Zugehörigen ist keine formelle Voraussetzung für die Fähigkeit, Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinn zu sein, wohl aber materielle Voraussetzung zur Erteilung von Religionsunterricht bzw. zur Errichtung theologischer Fakultäten[492]. Die Religionsgemeinschaft muss gegenüber dem Kultusministerium bzw. der Universität ihren Repräsentationsumfang quantifizieren und die ihr mitgliedschaftlich oder anderweitig angehörenden Personen beziffern. Nur so ermöglicht sie die Prognose über zu erwartende Teilnehmerzahlen, die der behördlichen Entscheidung über die Aufnahme von Kooperationsbeziehungen vorausgehen muss. Ging es im Zusammenhang mit dem Charakter als Religionsgemeinschaft im eigentlichen Sinne also noch um die Frage, ob der Verband über die strukturellen Voraussetzungen zur Schaffung von Mitgliedschaftsverhältnissen verfügt und in der Lage ist, seine Mitglieder zu benennen, geht es nun darum, dass eine hinreichende Anzahl solcher Mitgliedschaftsverhältnisse begründet wird. Der Verband muss also nicht nur mitgliedschaftliche Strukturen aufweisen, sondern in tatsächlicher Hinsicht auch über Mitglieder verfügen.

Bei Religionsgemeinschaften, die die Mindestteilnehmerzahl in den Einzugsgebieten einzelner, aber nicht aller Schulen erreichen, ist damit zu rechnen, dass die Kooperationsbeziehungen aufgenommen und ein Curriculum erstellt, der Unterricht dann aber nur an einigen Standorten erteilt wird. Ein Bedarf an Lehrpersonal besteht dann – wenn auch nur für die Schulen, an denen die Teilnehmerzahlen erreicht werden. Ist aber nicht einmal zu erwarten, dass eine solche Anzahl auch nur vereinzelt erreicht wird, so ist es bereits sinnlos, überhaupt einen Lehrplan zu erstellen bzw. eine Prüfungsordnung zu erarbeiten. Die Partizipations-

---

[491] Vgl. *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 345.

[492] Kritisch zu der Unterteilung in *statusabgeleitete* und zusätzliche Kooperationsvoraussetzungen *Muckel*, in: FS Listl, S. 733.

rechte aus Art. 7 Abs. 3 GG bzw. aus Art. 137 Abs. 3 WRV sind also *virtuelle* Ansprüche, zu deren Aktivierung es jeweils einer vorherigen Prognose bedarf. Um die Aussichten auf Erreichen der Mindestteilnehmerzahlen zumindest ungefähr abzuschätzen, können sich Kultus- bzw. Wissenschaftsministerien und Universitäten nur an der Wirkmächtigkeit der Religionsgemeinschaften orientieren. Dass die Organisation über eine minimale soziale Relevanz verfügt, ergibt sich bereits aus dem festgestellten Merkmal der Dauerhaftigkeit. Die Bejahung der Dauerhaftigkeit reicht dabei aber nicht weit genug: Die zur Annahme einer Dauerhaftigkeit erforderliche Größe und soziale Relevanz lassen noch keinen zweifelsfreien Schluss auf eine Erreichung der Mindestteilnehmerzahlen im Einzugsgebiet zumindest einer Mehrzahl von Bildungseinrichtungen zu. Die Anforderungen sind hier also wesentlich strenger.

Der hinreichenden Repräsentativität jeder einzelnen islamischen Gruppe steht vor allem die hohe Gesamtzahl existierender Gruppen entgegen. Wenn sich das Repräsentationspotential der muslimischen Bevölkerung, die nur 4,6 bis 5,2 % der deutschen Gesamtbevölkerung ausmacht[493], auf eine Vielzahl von Gruppen verteilt, kann nicht jede einzelne von ihnen jeweils für sich allein die Anforderungen an eine hinreichende soziale Relevanz erfüllen. Um die nötige Repräsentationsstärke zu erreichen, wäre sie auf einen Zusammenschluss mit anderen Gruppen angewiesen. Im Folgenden soll zunächst dargestellt werden, wie groß das islamische Spektrum ist, ob und in welchem Maße eine etwaige Zersplitterung auf organisatorischer Ebene aufgefangen wird, und infolgedessen islamische Gruppen, die als taugliche Anspruchssteller infrage kommen, über hinreichende Repräsentationsstärke verfügen.

II. Die Heterogenität des in Deutschland praktizierten Islam und seine Abbildung auf Moscheevereinsebene

Der Islam in Deutschland ist kein monolithischer Block. In der Bundesrepublik leben Muslime aus nahezu allen islamischen Herkunftsregionen der Welt. Muslime sehen sich als Teil einer weltumspannenden Gemeinschaft, des Gesamtislam (umma)[494]. Die Eigenschaft, Moslem zu sein, wirkt sich dennoch nur bedingt identitätsstiftend aus[495]. Für die Begründung eines Zugehörigkeitsgefühls ist die islamische Religion letztlich neben der Ethnie, mit der wiederum eine bestimmte innerislamische Ausrichtung einhergeht, nur einer von mehreren Faktoren[496]. Die Erwartung, die Glaubensheterogenität werde durch die Diasporasituation aufgeweicht, beruht auf der Annahme, dass die Differenzen zwischen artverwandten

---

[493] *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 11 (Stand 2006).

[494] *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 26 f.; *Dehm*, Allah hat viele Namen, S. 17.

[495] *Spielhaus*, Wer ist hier Muslim?, S. 183.

[496] Vgl. *Spielhaus*, Wer ist hier Muslim?, S. 89; *Link*, ZevKR 47 (2002), S. 461.

Glaubensströmungen verglichen mit den viel größeren kulturellen Abweichungen zwischen Heimat- zum Aufenthaltsland überwindbar scheinen. Dass die Selbstwahrnehmung als Gemeinschaft auch durch die (nicht zutreffende) Außenwahrnehmung als homogene Gruppe forciert wird[497], ist zwar grundsätzlich zutreffend, bei der muslimischen Gemeinschaft in Deutschland stellte sich der demgemäß zu erwartende Homogenisierungseffekt jedoch nicht ein. Das vielen Einwanderern gemeinsame Merkmal des *Moslemseins* wird durch das vielen wiederum ebenfalls gemeinsame Merkmal des *Türkischseins* überlagert, welches nicht nur eine abgrenzende Eigenschaft gegenüber den deutschen Staatsbürgern bedeutet, sondern gleichermaßen eine solche gegenüber anderen Einwanderergruppen.

Den Formierungsbestrebungen der Muslime, an deren vorläufigem Ende ein dreistufiges Organisationssystem, bestehend aus Gemeinde-, Dachverbands- und Spitzenverbandsebene steht, lag zu Beginn des Formierungsprozesses kein Gesamtkonzept zugrunde. Die Gründung erster Moschee- und Kulturvereine, die den islamischen Formierungsprozess einleitete, vollzog sich zu einem Zeitpunkt, in dem ein dauerhafter Aufenthalt der überwiegend aus der Türkei stammenden Gastarbeiter noch gar nicht zur Debatte stand[498] und auch die Muslime selbst nur von einer nur der Befristung der Arbeitsverhältnisse entsprechenden vorübergehenden Verweildauer ausgingen. Damit bot sich zunächst auch kein Anlass, über eine Überwindung glaubensmäßiger Partikularität zum Zwecke einer Wahrnehmung übergemeindlicher Koordinierungs- und Repräsentationsaufgaben nachzudenken.

Von vornherein bestand aber der Bedarf an Stätten der kollektiven Religionsausübung. Die Muslime ergriffen die Initiative zur Gründung erster Vereine als Träger von Moscheen, sogenannter Moscheevereine, ohne dabei jedoch eine organisatorische Dauerhaftigkeit anzustreben[499]. Hier sollten zunächst rituelle Handlungen wie Freitagsgebete abgehalten werden. Zwar einte das Interesse an der Schaffung von Gebetsstätten alle Muslime aus den unterschiedlichen Herkunftsländern; Zusammenschlüsse mit anderen muslimischen Einwanderergruppen blieben jedoch die Ausnahme. Die türkische Gemeinschaft war ohnehin von Beginn an groß genug, um selbst aufwendige Projekte wie den Bau von Moscheegebäuden allein umzusetzen. Zumeist ging es jedoch nur um die Anmietung von Räumlichkeiten für gemeinsame Gebete, wozu es lediglich der Rechtsform des bürgerlich-rechtlichen Vereins bedurfte. So waren auch zahlenmäßig schwächere muslimische Einwanderergruppen, sofern sie nur über die zur Gründung eines bürgerlich-rechtlichen Vereins nach §§ 21, 55 BGB erforderlichen sieben Mitglie-

[497] *Spielhaus,* Wer ist hier Muslim?, S. 53 ff., 102 ff.
[498] *Heimbach,* Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 10.
[499] *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 27.

der verfügten[500], nicht darauf angewiesen, mit anderen Gruppen zu „fusionieren“, um ihre gesellschaftlichen Ziele, Religionsausübung und Gemeinschaftspflege, effektiv verfolgen zu können. Da jede Gruppe von vornherein die Gelegenheit hatte (und nutzte), in eigenen Moscheegemeinden einen *eigenen Islam* nach eigenen Vorstellungen zu praktizieren und schließlich auch institutionell zu etablieren, bilden die Moscheevereine nahezu das gesamte Spektrum islamischer Ethnien ab. Und auch zwischen Gemeinden, die ihre Mitglieder aus gleichen Herkunftsländern rekrutieren, reichte die Bandbreite von sunnitisch bis zu schiitischer Koranauffassung, von türkisch bis zu arabischer Herkunft, von staatsislamisch bis zu säkular geprägter Staatsauffassung.

In den 1970er Jahren hatten die Aufnahme von Asylbewerbern und der in zunehmender Häufigkeit stattfindende Familiennachzug einen weiteren Zustrom von Muslimen zur Folge.[501] Auf diesen reagierte die Bundesregierung im Jahre 1973 schließlich mit einem Anwerbestopp, welcher bei vielen Muslimen den entscheidenden Impuls für einen dauerhaften Verbleib in der Bundesrepublik auslöste[502]. Durch das stetige Wachstum der muslimischen Gemeinschaft und die nunmehr unbefristete Verbleibeabsicht wandelte sich auch das Selbstverständnis der Moscheevereine. Ihre Rolle sollte sich nun nicht mehr in der Bereitstellung sakraler Räumlichkeiten erschöpfen. Den Muslimen, welche ihr Heimatland verlassen hatten und bei denen sich naturgemäß eine sprachlich, aber auch kulturell bedingte Orientierungslosigkeit einzustellen drohte, versprachen die Moscheevereine einen Beibehalt heimatlicher Lebensweise[503]. Die Gemeinde verstand sich zunehmend als gesamtkultureller Treffpunkt[504]. Eine Überwindung islamischer Partikularität wurde jedoch auch durch diese Entwicklung nicht vorangetrieben. Im Gegenteil: Die Bindung an die Herkunftsländer wurde immer weiter ausgebaut, etwa durch die Rekrutierung von Imamen aus den Herkunftsländern, die jeweils muttersprachlichen Koranunterricht und muttersprachliche Predigten abhielten[505]. Die türkischen Moscheegemeinden pflegten zudem enge Kontakte zu politisch-religiösen Organisationen in der Türkei. Deren Konkurrenz untereinander überlagerte die religiös-kulturelle Einheitlichkeit unter den türkischstämmigen Muslimen

---

500 Die Mehrzahl der Vereine ist als bürgerlich-rechtlicher Verein nach §§ 21, 55 BGB organisiert, *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 33; die Rechtsformen des nichtrechtsfähigen Vereins nach § 54 BGB oder der gemeinnützigen GmbH sind hingegen nur sehr vereinzelt anzutreffen, *Lemmen*, Islamische Vereine und Verbände, S. 27; Zu den bürgerlich-rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten umfassend: *Jurina,* in: HdbStKirchR, Bd. 1, S. 707 f.

501 *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 30.

502 *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 9.

503 *Beinhauer-Köhler*, in: Moscheen in Deutschland, S. 83 f.

504 Zu dem funktionalen Selbstverständnis der Moscheevereine am Beispiel der DİTİB-Gemeinden, *Lemmen*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 153.

505 *Uçar* spricht in diesem Zusammenhang von „Importimamen“, *Uçar*, RdJB 2010, S. 17.

und forcierte die Abgrenzungstendenzen gegenüber anderen muslimischen Einwanderern, wodurch sich die Aussichten auf eine Einebnung kulturell bedingter religiöser Differenzen weiter verschlechterten.

Von vornherein wurden die einzelnen Gemeinden also jeweils von den Angehörigen bloß einer religiösen Ausrichtung besucht[506], was sich bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht geändert hat[507]. Das Einzugsgebiet einer Moscheegemeinde endet also nicht dort, wo das der nächsten beginnt, oder: Muslime suchen nicht die jeweils nächstgelegene Moscheegemeinde auf, sondern die, die ihrer eigenen religiös-kulturellen Ausrichtung entspricht. Gemeinsame Moscheebauprojekte, an denen regelmäßig mehrere lokal vertretene Vereine beteiligt sind (*Moscheevereinigungen*), könnten nun die Idee von *gesamtislamischen* Moscheegemeinden wieder aufleben lassen.

III. Überwindung der Zersplitterung auf den übergeordneten Organisationsebenen

1. *Die Dachverbandsebene*

a) Institutionelle Vertiefung der Heterogenität

Die Muslime erkannten, dass eine effektive Wahrnehmung der nunmehr weitreichenden Aufgaben der Moscheegemeinden als religiösen und gesellschaftlichen *Dienstleistern* eine Vernetzung der mitgliederschwachen Einzelgemeinden untereinander erforderte. Zudem mussten die Zusammenschlüsse kommunikationsfähig sein, um in einen auch über den räumlich begrenzten gemeindlichen Wirkbereich hinausreichenden Dialog mit staatlichen Stellen treten zu können. Zu diesem Zwecke schlossen sich Moscheegemeinden (zumeist innerhalb einzelner Bundesländer) zusammen und schufen so eine neue, übergeordnete Organisationseinheit, die Dachverbandsebene[508]. Einige Ortsgemeinden haben sich Dachverbänden angeschlossen, andere sind bereits als Zugehörige eines Dachverbands gegründet worden, waren also von vornherein dachverbandsangehörig.[509] Heute sind nur noch die wenigsten Moscheegemeinden verbandsunabhängig[510].

Innerhalb der einzelnen Dachverbände versammelten sich jedoch ausschließlich Moscheevereine ähnlicher religiöser und religionspolitischer Ausrichtung, die ihre Mitglieder aus gleichen Herkunftsländern generierten. Kleinere islamische

[506] *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 33.
[507] *Rogall-Grothe*, ZAR 2009, S. 51.
[508] Zu den Aufgabenbereichen von Moscheegemeinden und Dachverbänden vgl. bereits oben unter Kap. 2 A.
[509] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 142.
[510] Anders ist die Situation offenbar in Berlin, wo nur etwa die Hälfte der Moscheegemeinden einem Verband angehören soll (Stand 2006), vgl. *Spielhaus/Färber*, in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 7.

Einwanderergruppen werden daher bis heute jeweils durch eigene Dachverbände repräsentiert. Die innerislamische Heterogenität wurde somit auf Dachverbandsebene nicht aufgehoben, sondern durch die Schaffung einer übergeordneten, rechtlich verfassten Organisationsebene sogar weiter vertieft. Fortan grenzten sich beispielsweise die schiitischen Muslime von anderen Muslimen nicht mehr allein durch ihre Mitgliedschaft in einer schiitisch geprägten Moscheegemeinde ab, sondern zusätzlich noch durch ihre Zugehörigkeit zu einem rein schiitischen Dachverband. Selbst wenn die Festlegung auf Moscheevereine bestimmter ethnischer Zugehörigkeit nicht ausdrücklich aus den Selbstdarstellungen der Dachverbände hervorgeht, zeichnen doch bereits die Zusammensetzung der Dachverbandsmitglieder und die Darstellung des Angebots in bestimmten muslimischen Muttersprachen das Bild von Dachverbänden als „ethnienhomogenen Zusammenschlüssen“[511]. Die Verbände können für sich den Repräsentationsumfang aller ihnen angehörenden Gemeinden beanspruchen und weisen damit bei absoluter Betrachtung eine vergrößerte Repräsentationsbasis auf. Anteilsmäßig wirkt sich die Überführung von Gemeinde- auf Dachverbandsebene hingegen nicht aus, solange die Grenzlinien zu Angehörigen anderer islamischer Glaubensrichtungen aufrechterhalten bleiben. Die Dachverbände bewirken somit zwar eine überregionale Vernetzung, eine Erweiterung des Repräsentationsspektrums gelingt ihnen hingegen nicht und wird auch gar nicht angestrebt, obwohl gerade kleinere muslimische Gruppen auf eine Überwindung der Grenzen zu anderen, verwandten Glaubensgruppen angewiesen wären, um die *kritische Masse* für eine Annahme hinreichender Wirkmächtigkeit zu erreichen.

b) Weitere Spaltung durch aus dem Ausland gesteuerte Dachverbände

Die größte muslimische Gruppe, die der sunnitischen türkischstämmigen Muslime, würde die *kritische Masse* hingegen auch erreichen, ohne zuvor einen Konsens mit anderen Gruppen herbeiführen zu müssen. Ausgerechnet in dieser Gruppe lässt jedoch die Herkunft nicht auf die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Dachverband schließen. Mit der Existenz vieler kleiner und mehrerer großer türkischer Dachverbände tritt ein weiterer spaltender Faktor hinzu, der eine zusätzliche Parzellierung der islamischen Organisationslandschaft bewirkt.

Die Entstehung der türkischen Dachverbände geht nicht allein auf muslimisch-gemeindliche Eigeninitiative zurück. Vielmehr wurde die anfängliche Entwicklung erheblich von politischen und staatlichen Institutionen aus der Türkei mitgesteuert, die die wachsenden personellen Potentiale der Moscheegemeinden für ihre eigenen politischen Zwecke nutzen wollten. Bekenntnisgruppen, die in der Türkei durch die Untersagung privater Lehrtätigkeit faktisch ihrer Entfaltungsmöglichkeiten beraubt waren, standen in Deutschland unter dem Schutz der

[511] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 148.

kollektiven Religionsfreiheit und nutzten diese nicht nur zur religiösen, sondern gleichsam zur politischen Entfaltung. Die der IGMG als ideeller Taktgeber dienende *Milli Görüş*-Bewegung trat in der Türkei in der Gestalt verschiedener politischer Parteien in Erscheinung[512]. Auch der VIKZ weist durch seine zumindest ideologische Nähe[513] zur türkischen *Süleymancı*-Bewegung einen Bezug zu einer politischen, wenn auch nicht als Partei formierten[514], Strömung in der Türkei auf. In dieser richtungsbestimmenden Phase wollte sich nun auch die türkische Regierung als Akteur in der deutschen Verbandslandschaft etablieren und versprach sich davon die wirkungsvolle Wahrnehmung türkisch-nationaler Interessen. Sie wollte Deutschland, die neue Heimat vieler türkischer Staatsbürger und Wahlberechtigter, nicht als politisches und ideologisches Einflussgebiet verlieren. Zugleich beabsichtigte sie, in Konkurrenz zu den politischen Gruppen zu treten, deren Aktionsradius sich – anders als in der türkischen Heimat – nicht staatlich-hoheitlich beschränken ließ. So gründete die Türkei – gewissermaßen als Reaktion auf den von VIKZ und IGMG eingeleiteten Entstehungsprozess türkisch-muslimischer Organisationen – den bis heute größten islamischen Dachverband, die DİTİB[515]. Paradoxerweise war es damit ausgerechnet die zu diesem Zeitpunkt auch noch streng laizistisch ausgerichtete Türkei, die eine politische Aufladung des organisierten Islam in Deutschland entscheidend vorantrieb. Politische Verbindungen ins Heimatland sind kein spezifisches Phänomen türkisch-geprägter Dachverbände[516]. Tatsache ist aber, dass die aus der Türkei stammenden fremdbestimmten Vereinigungen, die sich in ihrem Heimatland als politische Gegner gegenüberstehen, als Dachverbände auch in Deutschland eine „Stellvertreter-Rivalität" pflegen[517].

Während also allen islamischen Dachverbänden gemein ist, dass sie eine institutionelle Vertiefung der glaubensmäßigen Heterogenität bewirken, sorgen die türkischen Dachverbände durch ihre unterschiedlichen politischen Ausrichtungen zudem noch für weitere Diversifikation unter den Muslimen.

---

512 Die IGMG gilt als „Sammelbecken" der *Tugendpartei,* der Nachfolgerin der verbotenen *Wohlfahrtspartei,* vgl. *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 155.

513 Eine personelle und organisatorische Verflechtung wird vom VIKZ vehement abgestritten, vgl. *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 40.

514 *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 51.

515 *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 29; *Dehm*, Allah hat viele Namen, S. 28.

516 So unterhält etwa auch der schiitisch-islamische Verein *Islamisches Zentrum Hamburg* (IZH), eines der Gründungsmitglieder des *Zentralrats der Muslime*, enge Kontakte zu iranischen Geistlichen und offenbart damit seine Gefolgschaft zu der autoritär-theokratischen Islamischen Republik Iran, vgl. *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 66; *Heimbach,* Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 125.

517 Von „politischer Konkurrenz" spricht in diesem Zusammenhang *Becker,* in: Integration und Islam, S. 63; von „extremer Rivalität" *Heimbach,* Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 133.

c) Zur Bemessung der Repräsentativität islamischer Verbände

Ging es im Zusammenhang mit der Religionsgemeinschaftsqualität noch um das Vorhandensein von Strukturen zur Schaffung von Mitgliedschafts- bzw. Zugehörigkeitsverhältnissen und Möglichkeiten der Benennung gegenüber staatlichen Stellen, kommt es bei der Frage nach der Repräsentativität darauf an, dass es auch eine hinreichende Anzahl solcher Zugehörigkeitsverhältnisse gibt. Einen sicheren Indikator für eine solche Prognose über zu erwartende Teilnehmer stellt die formelle Mitgliedschaft dar, weil sie zu einer Teilnahme am Unterricht als ordentliches Lehrfach nach Art. 7 Abs. 3 GG verpflichtet. Die Mitgliederzahl lässt daher verlässliche Rückschlüsse auf eine bestimmte Teilnehmerzahl zu. Die formellen Mitglieder eines dachverbandsangehörigen Vereins werden durch den Dachverband repräsentiert. Der Verband muss zunächst darlegen, welche Moscheevereine ihm angehören. Das dürfte in der Regel unproblematisch sein. Die Moscheevereine selbst verfügen allerdings ihrerseits oft nicht über mehr als die nach § 59 Abs. 3 BGB erforderlichen sieben Mitglieder[518], die keine Gewähr für die flächendeckende Erreichung der Mindestteilnehmerzahlen eines verbandlich verantworteten Unterrichts bieten.

Mit der Eintragung in ein Gemeinderegister gibt es jedoch ein gleichwertiges Alternativkriterium. Dass in dem Registereintrag die Bekundung des Willens zur Teilnahme am Religionsunterricht Ausdruck finden muss, ist bereits aus verfassungsrechtlicher Hinsicht wegen der ansonsten drohenden Verletzungen der negativen Religionsfreiheit geboten[519]. Wenn das der Fall ist, ist der Eintrag in das Gemeinderegister als Alternative zur Formalmitgliedschaft anzuerkennen und zeitigt die gleiche Rechtsfolge, nämlich die Verpflichtung zur Teilnahme an dem Religionsunterricht. Damit ist der Registereintrag zur Prognostizierung der Teilnehmerzahl ebenso zuverlässig wie die Formalmitgliedschaft.

In ihren Angaben über den von ihnen vermeintlich repräsentierten Personenkreis beziehen sich die Verbände jedoch – soweit ersichtlich – auf Registrierungen, die diesen Anforderungen nicht immer genügen. Sie beruhen zum Teil vielmehr auf Karteieinträgen, die auch anlässlich einzelner Veranstaltungen vorgenommen werden und in Zusammenhang mit gemeindeinternen Sachverhalten stehen. Den Willen zur Teilnahme an einem dachverbandlich organisierten Religionsunterricht dokumentieren sie jedoch nicht. Diese „anderweitigen" Registrierungen stellen – anders als die Eintragungen nach der dargestellten Registerlösung – kein verfassungsrechtliches Äquivalent zur Mitgliedschaft dar und können daher auch keine Pflicht zur Teilnahme am Religionsunterricht auslösen. Jedoch besteht für den Unterricht eine zusätzliche Anmeldemöglichkeit für Nichtmitglieder bzw. für „nicht formell Registrierte". Daher ist auch die Zahl dieser „anderweitigen Regis-

518 *Spielhaus,* in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 12.
519 *Heimann*, in: Religion und Weltanschauung im säkularen Staat, S. 84; *Loschelder*, FS Klein, S. 222 f.

trierungen“ bei der Prognostizierung zu berücksichtigen. Sie weisen jedoch als Indikatoren für die Prognose über die Teilnehmerzahl eine geringere Aussagekraft auf als Formalmitgliedschaft und „Formalregistrierung“, weil ihre Teilnahme am Unterricht durch die Vornahme eines zusätzlichen Willensakts, nämlich der Anmeldung, bedingt ist. In welchem Maße die „anderweitig Registrierten“ von dieser Anmeldemöglichkeit Gebrauch machen werden, ist nicht abzusehen. Bei gänzlich fehlender Registrierung sind die Angaben über Moscheebesucher dagegen für die Ermittlung des Repräsentationsumfangs von noch geringerer Aussagekraft und in ihrer Wertigkeit zudem danach zu unterscheiden, ob es sich um eigene Angaben der „zu Zahlenübertreibungen neigenden“ Verbände[520] oder um unabhängige Einschätzungen handelt.

Für den Grundschulunterricht entscheidet letztlich der einzelne (erwachsene) Gläubige darüber, ob sein Kind das verbandlich verantwortete Unterrichtsangebot wahrnimmt oder nicht. Bevorzugt er eine Teilnahme seines Kindes am Unterricht, nimmt er je nach rechtlicher Ausgestaltung – eine Anmeldung vor oder macht im Falle eines bestehenden Mitgliedschafts- bzw. *Registrierungs*verhältnisses keinen Gebrauch von der verfassungsrechtlich vorgesehenen Abmeldemöglichkeit. Will er, dass sein Kind nicht am Unterricht teilnimmt, so verzichtet er auf eine Anmeldung oder wirkt auf eine Abmeldung hin. Daher ist es zur Bemessung der Repräsentationskraft ebenfalls ertragreich, den erwachsenen Gläubigen und das subjektive Moment der *empfundenen Repräsentation* in den Blick zu nehmen und die Frage nach der wahrgenommenen Vertretungsleistung zu stellen, wie es die Studie „Islamisches Leben in Deutschland“[521] getan hat (dazu im folgenden Abschnitt). Die Repräsentation bemisst sich also anhand einer Gesamtschau mehrerer Faktoren. Zu betrachten sind – falls bekannt – die Zahl der Formalmitgliedschaften, die Anzahl registrierter Gemeindebesucher, über die es bislang jedoch noch keine einsehbaren Angaben gibt, die (wenig aussagekräftige) Anzahl nichtregistrierter Moscheebesucher und schließlich die Ergebnisse der Befragung zu Bekanntheit und empfundener Vertretungsleistung der Verbände.

d) Repräsentationsumfang einzelner Dachverbände

Die DİTİB gilt als der repräsentationsstärkste islamische Dachverband in Deutschland. Ihr gehören nach eigenen Angaben bundesweit 896 Ortsgemeinden an[522]. Auch ist die DİTİB einem Anteil von 43,8 % der Muslime in Deutschland bekannt und weist damit einen höheren Wert auf als jeder andere Dachverband[523].

520 *Heimbach,* Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 125.

521 Die Studie wurde von der *Deutschen Islam Konferenz* (DIK) in Auftrag gegeben und 2009 veröffentlicht.

522 Vgl. unter: http://www.ditib.de/default.php?id=5&lang=de (07.10.2013).

523 *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 174; der Bekanntheitsgrad dürfte aber seither aufgrund des gesteigerten medialen Interesses und der intensiveren Berichterstattung deutlich gestiegen sein.

Die Ermittlung des Repräsentationsumfangs der IGMG wird dadurch erschwert, dass sich die einzelnen Gemeinden dem Verband nicht immer zweifelsfrei zuordnen lassen. Die Beobachtung der IGMG durch den Verfassungsschutz erklärt wohl, weshalb die Vereine ihre Verbindungen zur IGMG nicht zur Schau tragen und zum Teil sogar negieren[524], obwohl eine Vielzahl der Vereinsmitglieder mit der Milli Görüş-Bewegung sympathisiert oder eine Zugehörigkeit vom IGMG selbst ausdrücklich behauptet wird[525]. Nach großzügiger Einschätzung gibt es bundesweit ca. 400 IGMG-Vereine[526], nach Verbandsangaben beläuft sich die Zahl auf 323 Mitgliedsvereine[527]. Gemäß den eigenen Angaben verfügt die IGMG über 80.000 Mitglieder, von denen die mit 300.000 bezifferten Moscheebesucher ohne formale Mitgliedschaft unterschieden werden[528]. Obwohl objektive Einschätzungen von einer deutlich niedrigeren Anzahl ausgehen[529], ist die IGMG die zweitgrößte islamische Vereinigung in Deutschland[530].

Dem VIKZ gehören nach eigenen Angaben etwa 300 Moscheegemeinden im gesamten Bundesgebiet an[531], die Zahl der ordentlichen Mitglieder wird von unabhängiger Seite auf 20.000[532] bis 24.000[533] geschätzt, wobei unklar ist, ob damit Formalmitgliedschaften gemeint sind. Über die Anzahl der Moscheebesucher liegen keine gesonderten Erhebungen vor. Unter den Muslimen in Deutschland fühlen sich jedoch nur max. 13,9 % vom VIKZ vertreten, insgesamt ist der Verband nur knapp einem Viertel der Muslime bekannt[534].

Die *Ahmadiyya Muslim Jamaat* gibt ihren Repräsentationsumfang mit 225 Lokalgemeinden und ca. 35.000 Mitgliedern an[535], wobei mit Blick auf die weit entwickelten mitgliedschaftlichen Strukturen vermutlich allein Formalmitgliedschaften gemeint sind und die Zahl nichtregistrierter Besucher im Vergleich zu anderen Verbänden gering sein dürfte.

---

524 Vgl. *Spriewald*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an deutschen Schulen, S. 43.

525 *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 43.

526 *Ceylan,* Die Prediger des Islam, S. 46.

527 Mit den Verbandsangaben übereinstimmend: *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 173.

528 Beruhend auf eigenen Angaben: vgl. IGMG-Internetpräsenz unter „wir über uns/ Organisationsstruktur", http://www.igmg.org/gemeinschaft/wir-ueber-uns/ organisationsstruktur.html (23.10.2013).

529 *Ceylan* gibt die Mitgliederzahl mit 27.000 an, vgl. *Ceylan,* Die Prediger des Islam, S. 46.

530 *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 173; *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 44.

531 VIKZ-Internetpräsenz, Auflistung unter „unsere Gemeinden": http://vikz.de/index.php/liste-gemeinden.html (20.8.2013).

532 *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 37.

533 *Ceylan,* Die Prediger des Islam, S. 46.

534 *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, Tabelle 24, S. 179.

535 Ahmadiyya Muslim Jamaat, Selbstdarstellung, vgl. http://www.ahmadiyya.de/ahmadiyya/ einfuehrung/.

Im Falle der Glaubensgruppe der Aleviten kann von der Gesamtmitgliederzahl direkt und verlässlich auf die zu erwartende Teilnehmerschaft des Schulunterrichts geschlossen werden. Da nämlich kaum ein Alevit eine nicht-alevitischen Gemeinde besucht und alle 130 alevitischen Vereine der AABF angehören[536] (weshalb sie mit einiger Berechtigung einen „Alleinvertretungsanspruch“[537] geltend macht[538]), ist auch nicht zu erwarten, dass alevitische Schulkinder den von einem anderen Verband verantworteten Unterricht besuchen würden, solange auch ein alevitischer AABF-Unterricht angeboten wird. Dass von geschätzten 500.000 bis 800.000 Aleviten in Deutschland nur 255.000 bis 275.000 durch die AABF vertreten werden[539], ist vor diesem Hintergrund irrelevant, da das Unterrichtsangebot auch nicht-gemeindlich organisierte Aleviten anspricht.

e) Entscheidung über hinreichende Repräsentationsstärke unter besonderer Berücksichtigung des Anteils nichtorganisierter Muslime

Die von den Kultusministerien zu treffende Prognoseentscheidung über die voraussichtliche Teilnehmerzahl entscheidet darüber, ob Kooperationsbeziehungen aufgenommen werden oder nicht, die Ansprüche der Religionsgemeinschaft auf Religionsunterricht und Theologie also „aktiviert“ werden oder aber virtuell bleiben. Die Kultusministerien müssen einen Parameter bestimmen, um von der bezifferbaren sozialen Relevanz auf das Erreichen der *kritischen Masse* an teilnehmenden Schülern schließen zu können. Dazu bedarf es eines Koeffizienten, der die absolute Zahl der Repräsentierten zur absoluten Bevölkerungszahl in Relation setzt. Angesichts der undurchsichtigen Mitgliedersituationen und der ungenauen und uneinheitlichen Angaben zur Repräsentation ist diese Prognose in ihrer Validität bereits stark eingeschränkt.

Schwierigkeiten bei der Bemessung der Repräsentativität islamischer Akteure entstehen auch dadurch, dass die Prognose über zu erwartende Teilnehmerzahlen durch Doppelmitgliedschaften/-registrierungen bzw. Mehrfachmitgliedschaften/-registrierungen entscheidend verfälscht werden kann. Durch die Zugehörigkeit zu zwei oder mehreren Moscheegemeinden können einzelne Mitglieder entweder in der Repräsentation eines Verbandes doppelt zu Buche schlagen oder – wenn die beiden Gemeinden unterschiedlichen Verbänden angehören – zum Repräsentationsbestand mehrerer Verbände gezählt werden.

---

536 AABF-Internetpräsenz unter „Mitglieder“: http://alevi.com/de/mitgliederaktivitaten/ortsgemeinden/ (13.08.2013).

537 AABF-Internetpräsenz unter „wir über uns“: http://alevi.com/de/wir-uber-uns/selbstdarstellung/ (13.08.2013).

538 Die dem türkischen Staat nahestehende *Cem-Stiftung* versucht, dem AABF Mitglieder abzuwerben und Aleviten zum Sunnitentum zurückzuführen, vgl. *Becker,* in: Integration und Islam, S. 81; über Mitglieder und Repräsentationsvermögen fehlt es an verlässlichen Angaben.

539 AABF-Internetpräsenz unter „Selbstdarstellung“: http://alevi.com/de/wir-uber-uns/selbstdarstellung/ (13.08.2013).

Zudem kann nur etwa die Hälfte der Muslime in Deutschland überhaupt irgendeinem organisatorischen Zusammenschluss zugerechnet werden. Die andere Hälfte gehört weder einer Gemeinde noch einem Verband an, noch wird sie in irgendeiner Weise von einem Verband repräsentiert. Daraus folgt jedoch nicht, dass diese nichtorganisierten Muslime bei der Prognoseentscheidung über zu erwartende Teilnehmer am Religionsunterricht vollständig unberücksichtigt bleiben müssen. Als Nichtmitglieder bzw. *Nicht-Formalregistrierte* können sie zwar nicht zur Teilnahme am Unterricht verpflichtet sein, gleichwohl besteht für sie die Möglichkeit, sich anzumelden und freiwillig am Unterricht teilzunehmen. Es ist überwiegend wahrscheinlich, dass auch nichtorganisierte Muslime an einem islamischen Religionsunterricht interessiert sind und zu einem sehr hohen Anteil von dieser Anmeldemöglichkeit Gebrauch machen werden. Für die Prognose bedeutsam wäre dann die Frage, in welchem Umfang die Verbände jeweils von diesen potentiellen zusätzlichen Anmeldungen „profitieren" würden. Das hinge wiederum davon ab, ob unter den Nichtorganisierten besondere Präferenzen oder Abneigungen für oder gegenüber bestimmte(n) Verbände(n) auszumachen sind. Doch über die Motive des Einzelnen für dessen Gemeinde- und Verbandsunabhängigkeit kann nur spekuliert werden[540].

Wenn eine ethnisch oder glaubensmäßig klar abgrenzbare Gruppe einheitlich einem Dachverband zuzuordnen ist, kann die gesamte Glaubensgruppe zur Grundlage für die Prognose gemacht werden, was das Beispiel der Aleviten verdeutlicht. Zwar sind nicht alle Aleviten Mitglieder der AABF, doch alle Mitglieder der AABF sind Aleviten. Die Anzahl der schulpflichtigen Aleviten entspricht damit – von den nicht teilnahmewilligen Schülern, die es jedoch auch unter den Organisierten gibt, abgesehen – der zu erwartenden Teilnehmerzahl. So ist zu erklären, weshalb Aleviten und Ahmadi-Muslime, für die im Wesentlichen dasselbe gilt, trotz ihrer Minderheitssituation in vielen Bundesländern über einen eigenen religiösen Bekenntnisunterricht verfügen bzw. die Einrichtung eines solchen anstreben, obwohl das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Organisierten und Nichtorganisierten bei ihnen nicht anders ist als bei anderen Bekenntnisgruppen[541]. Teilt sich eine Einwanderer- bzw. Glaubensgruppe hingegen – wie es bei den türkischstämmigen Sunniten der Fall ist – auf mehrere Verbände auf, ist eine vergleichbar valide Schlussfolgerung nicht möglich, da der Schulpflichtige dann nämlich als potentieller Teilnehmer mehrerer, von unterschiedlichen Verbänden verantworteter Unterrichte infrage kommt und damit nicht dem Repräsentations-

[540] Zu der „Gruppe" der nichtorganisierten Muslime umfassend unten, Kap. 4 D I 2.

[541] Bei kolportierten 500.000-800.000 Aleviten in Deutschland und einer verbandlich beanspruchten Vertretung für eine Personenzahl zwischen 255.000 bis 275.000 (vgl. bereits Fn. 539) läge der Anteil der Organisierten bei den Aleviten bei durchschnittlich ca. 40 Prozent, beruhend auf Angaben der AABF, abrufbar unter AABF-Internetpräsenz unter *Selbstdarstellung:* http://alevi.com/de/wir-uber-uns/selbstdarstellung/ (13.08.2013).

potential eines bestimmten Verbands zuverlässig „hinzugerechnet" werden kann. Für alle Verbände gilt jedoch, dass wegen der Teilnahmebereitschaft unter den Nichtorganisierten grundsätzlich eine höhere Anzahl von Unterrichtsteilnehmern zu erwarten ist, als es die absolute (als solche bereits kaum zuverlässig feststellbare) Zahl der Repräsentierten vermuten lässt.

2. *Die Spitzenverbandsebene*

a) Homogenisierungstendenzen

Um mit staatlichen Stellen in Kontakt zu treten, erwies sich das Dachverbandssystem als impraktikabel, da insbesondere die nichttürkischen Verbände bereits wegen ihrer Vielzahl jeweils nicht hinreichend repräsentativ waren, um muslimische Anliegen mit einem über ihre begrenzte Einflusssphäre hinausreichenden Geltungsanspruch zu formulieren[542]. Da aber nunmehr auch religiöse Partizipationsrechte, insbesondere die Verwirklichung islamischen Religionsunterrichts, zu zentralen Anliegen der Muslime geworden waren, erwuchs aus diesen Erkenntnissen und dem so empfundenen „Formierungsdruck" [543] die Initiative zur Schaffung einer höheren Organisationsebene, auf der die Dachverbände ihrerseits in einem Zusammenschluss aufgehen. Funktion der Spitzenverbände war also die Schaffung eines überpartikularen, sprachfähigen Akteurs, der die innerislamische Partikularität überwand, um die Repräsentativität zu schaffen, über die insbesondere die kleineren ethnischen Gruppen in ihren kleinen Verbänden nicht verfügten. Während also das glaubensmäßige Spektrum innerhalb eines Dachverbands ebenso wie innerhalb der Einzelgemeinden überschaubar blieb, sollte sich die Homogenität zumindest auf Spitzenverbandsebene in einer Bekenntnisvielfalt verlieren. Diese Ambition verdeutlicht ein Blick auf das im ZMD versammelte Spektrum; ihm gehören unter anderem bosnische, albanische, togolesische, aber auch türkische und sogar schiitische Zusammenschlüsse an[544]. Demgegenüber wird der IRD von türkischen Organisationen dominiert, die überwiegend der IGMG zugerechnet werden.

b) Kein einheitliches Drei-Ebenen-System

Ob IRD und ZMD jedoch dem eigenen Anspruch genügen, Vertretungsbasis für alle Muslime zu sein, hängt entscheidend davon ab, in welchem Maße die Beseitigung der institutionell verfestigten innerislamischen Grenzen gelingt. Die beiden Spitzenverbände versammeln in sich längst nicht den gesamten organisierten Is-

---

[542] *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 30 f.

[543] Vgl. *Heimbach,* Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 156, 160.

[544] Vgl. Übersicht auf ZMD-Internetpräsenz unter *Mitglieder,* abrufbar unter: http://zentralrat.de/16660.php (20.05.2014).

lam. Vor allem die großen, repräsentationsstarken Dachverbände gehören weder dem IRD noch dem ZMD an. Die Gründe dafür sind unterschiedlich: In den Fällen der AABF und der AMJ erklärt sich das Fernbleiben von jeglichen übergeordneten Organisationseinheiten mit den inhaltlichen Abweichungen zu anderen muslimischen Bekenntnisrichtungen. Zwar setzt eine von den Spitzenverbänden angestrebte Öffnung für ein möglichst breites Bekenntnisspektrum eine Betonung der Gemeinsamkeiten bei gleichzeitiger Ausblendung der Differenzen voraus, doch werden die Unterschiede zwischen den alevitischen und ahmadi-muslimischen Überzeugungen einerseits und den konventionell-islamischen Positionen andererseits für schlechthin unüberwindbar gehalten[545]. Wo nicht einmal über die Frage der Islamzugehörigkeit Einigkeit zu erzielen ist, wird sich eine Integration in einen auf gemeinsame Repräsentanz zielenden innerislamischen Konsens nicht verwirklichen lassen. Obwohl die AABF seit jeher und die AMJ seit der dritten Phase Mitglied der Deutschen Islamkonferenz sind, also einem Dialog durchaus aufgeschlossen gegenüberstehen, verfolgen sie die Ambition eines ihren Glaubenssätzen entsprechenden Religionsunterrichts jeweils für sich allein.

Noch größere nachteilige Auswirkungen auf die Repräsentativität von KRM und IRD hat jedoch die Nichtteilnahme zweier führender türkisch-geprägter Dachverbände, der DİTİB und des VIKZ. Hatte die DİTİB dem *Islamischen Arbeitskreis in Deutschland* (IAK), der Vorgängerorganisation des ZMD, noch angehört, ist sie nun spitzenverbandsunabhängig. Gleiches gilt für den VIKZ, der Gründungsmitglied sowohl des IRD als auch des ZMD ist, die Zusammenschlüsse jedoch jeweils wieder verließ[546]. Die großen Dachverbände nehmen für sich jeweils in Anspruch, handlungs- und entscheidungskompetenter Ansprechpartner für staatliche Stellen zu sein und zudem über eine religiöse Deutungshoheit zu verfügen, kraft derer sie die inhaltlichen Vorgaben für ihre Moscheegemeinden treffen. Die Eingliederung in eine höhere Organisationsebene ist mit diesem Selbstverständnis kaum vereinbar.

Nur für den Bereich der Lehrplanerstellung sind die Verbände in gewissem Umfang bereit, eigene religiöse Positionen zur Diskussion zu stellen, um den Konsens mit anderen islamischen Gruppen herbeizuführen, von dem die Einrichtung von Religionsunterricht und Fakultäten letztlich abhängt. Aus Sicht der Dachverbände ist ein Spitzenverband so lange attraktiv, wie dieser seine Funktion im Sinne einer punktuellen Ergänzung für klar abgesteckte Teilbereiche und Aufgabenfelder dementsprechend restriktiv interpretiert. Der IAK, die Vorgängerorganisation des heutigen ZMD, sah seine Rolle noch auf die Vertretung zum Zwecke einheitlicher Positionsfindung in Fragen des Religionsunterrichts und des Schächtens beschränkt[547]. Mittlerweile ist das Tätigkeitsspektrum der Spitzenver-

545 Dazu oben unter Kap. 2 A I 2.
546 *Spielhaus,* in: Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 15.
547 *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 166.

bände nicht mehr trennscharf vom dachverbandlichen Aufgabenkanon abgrenzbar. Die Spitzenverbände genügen sich nicht in einer Aufhebung des Repräsentationsdefizits zum Zwecke der Ermöglichung der Kooperationsprojekte Religionsunterricht und theologische Fakultäten, sondern gerieren sich als universalkompetente muslimische Ansprechpartner für Staat und Öffentlichkeit. In dieser Funktion treten sie in direkte Konkurrenz zu den Dachverbänden. Obwohl es dem IRD im Vergleich zu den Dachverbänden an direkten Gestaltungsbefugnissen für die Arbeit in den Moscheegemeinden fehlt, verfügt der Verband mit dem sog. *Scheich ul-Islam* immerhin über eine Zentralinstanz für Religionsangelegenheiten[548], die als Vorsitzende der geistlichen Verwaltung auch für theologische Fragen jenseits der Ausarbeitung von Curricula zuständig ist[549]. Auch der ZMD hat in Form der *Islamischen Charta* religiöse Vorgaben getroffen, die über die Bereiche Religionsunterricht und institutionalisierte Theologie hinausreichen und für alle Mitgliedsverbände Verbindlichkeit entfalten[550]. Es ist wohl kein Zufall, dass die DİTİB dem IAK nur angehörte, solange sich dieser im Stadium eines losen Zusammenschlusses bewegte, und austrat als dessen Überführung in einen rechtlich verfassten Spitzenverband bevorstand[551], dessen Satzung von allen Mitgliedsverbänden anzuerkennen war[552].

Seither haben sich Dach- und Spitzenverbände parallel entwickelt. Es ist nicht zu erwarten, dass sich das Drei-Ebenen-System bestehend aus Gemeinden, Dach- und Spitzenverbänden gegenüber dem Zwei-Ebenen-System durchsetzen wird. Spitzen- und Dachverbände stehen einander in Diskussionsforen wie der DIK und – wie noch gezeigt wird – in überverbandlichen Zusammenschlüssen und Koordinationsgremien als Gesprächspartner gegenüber. Weitere gegenseitige Beitritte sind unwahrscheinlich, zumal der Diskurs über inhaltliche Ausrichtung von Religionsunterricht und Theologie mittlerweile zwischenverbandlich verhandelt wird. Dadurch hat sich die Koexistenz der beiden Systeme mit Spitzen- oder Dachverbänden als jeweils oberster Organisationseinheit endgültig verfestigt. Die Unierungsansätze, die durch das Spitzenverbandssystem durchaus mit Erfolg unternommen wurden, scheitern also allein daran, dass dieses sich gegenüber dem Dachverbandssystem nicht vollständig durchgesetzt hat.

---

548 § 8 Abs. 1 Ziff. 5 der IRD-Verbandssatzung.
549 *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 173.
550 Vgl. etwa Ziffer 11 der Charta, abrufbar auf der ZMD-Internetpräsenz unter: http://www.zentralrat.de/3035.php (13.03.2013).
551 *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 88.
552 § 4 Abs. 2 ZMD-Satzung.

c) Repräsentationsumfang der Spitzenverbände

Dem ZMD gehören derzeit 28 Dachorganisationen an[553], nach eigenen Angaben repräsentiert er damit insgesamt 300 Moscheegemeinden[554]. Er ist nach der DİTİB der bekannteste Islamverband; immerhin gab knapp über ein Viertel der befragten Muslime an, den ZMD zu kennen[555]. Dabei fühlt sich allerdings nur die Hälfte tatsächlich durch den Verband vertreten[556]. Über die Anzahl der Mitgliedsorganisationen oder den Vertretungsanspruch des IRD gibt es von verbandlicher Seite keine aktuellen Angaben[557]. Immerhin kann der IRD das gesamte Repräsentationspotential der IGMG für sich beanspruchen. Inwiefern er jedoch darüber hinaus eine Erweiterung der Repräsentation erreicht, ist nicht ersichtlich. Nur 16,1 % der befragten Muslime war der IRD überhaupt bekannt[558]; das ist der geringste Wert unter allen Verbänden. Es ist aber davon auszugehen ist, dass die IGMG, die nicht Gegenstand der Befragung war, als Mitgliedsorganisation des IRD über einen wesentlich höheren Bekanntheitsgrad verfügt als der IRD selbst. Die wahrgenommene Vertretungsleistung des IRD liegt bei unter 10 %[559].

Die Betrachtung des organisierten Islam zeigt, dass die Vielzahl der jeweils nicht hinreichend repräsentativen Spitzen- und Dachverbände die innerislamische Ethnien- und Glaubensheterogenität institutionell manifestiert hat. Da weitere Zusammenschlüsse nicht mehr zu erwarten sind, scheint das Vereinigungspotential zumindest auf organisatorischer Ebene ausgeschöpft. Die Hoffnungen ruhen stattdessen auf (über-) verbandlichen, nicht notwendig bundesweit agierenden Zusammenschlüssen, die die Souveränität in größtmöglichem Maße bei den ihnen angehörenden Verbänden belassen.

3. Die überverbandliche Ebene

a) Überverbandliche Zusammenschlüsse: Schura und KRM – Überwindung der institutionalisierten Heterogenität und Aussichten auf Kooperationspartnerschaft

Zur Überwindung des Repräsentationsdefizits formierten sich auch auf Landesebene überverbandliche Zusammenschlüsse. Zu nennen ist vor allem die 2002 gegründete *Schura Niedersachsen*, die nicht auf die Zusammenführung ganzer islami-

---

553 Stand vom 20.05.2014, Übersicht auf ZMD-Internetpräsenz unter „Mitglieder", abrufbar unter: http://zentralrat.de/16660.php.
554 Vgl. unter: http://zentralrat.de/2594.php (7.10.2013).
555 *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, Tabelle 20, S. 174.
556 *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, Tabelle 22, S. 176.
557 Noch 2006 hatte der IRD die Anzahl seiner Mitgliedsorganisationen mit 31 angegeben, vgl. *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 172, Fn. 761.
558 *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, Tabelle 20, S. 174.
559 *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, Tabelle 24, S. 179.

scher (Landes-) Verbände ausgerichtet ist, sondern die religiöse Basis, also die Moscheegemeinden unmittelbar repräsentiert[560]. Sie ist als Verein eingetragen, verfügt über eine Satzung, jedoch sind dieser nur die ihr angehörenden Gemeinden – nicht aber deren übergeordneten Verbände – verpflichtet. Die Mitgliedsgemeinden der *Schura* sind mehrheitlich gleichzeitig Mitglieder eines Großverbandes. Die Verbände, denen die *Schura*-Mitgliedsgemeinden angehören, erheben aber – abgesehen von der DİTİB – jeweils keinen Anspruch auf eigenen Religionsunterricht. Die Schura ist innerhalb des jeweiligen Bundeslandes mit dem Mandat fast aller mittelbar beteiligten Dach- und Spitzenverbände ausgestattet und tritt gegenüber dem Staat als legitimierte und alleinige Interessenvertreterin in Fragen des Religionsunterrichts in Erscheinung. Aus Sicht der Verbände ist ein solcher Landesverband attraktiver: Sie selbst gehen als solche nicht in einer übergeordneten Organisationsebene auf, da nicht sie selbst, sondern nur ihre Mitgliedsgemeinden dem übergeordneten Zusammenschluss angehören und der Satzung verpflichtet sind. Zudem ist der Tätigkeitsbereich der Schura klar auf den Bereich Religionsunterricht begrenzt[561]. Gemäß ihren Aufgaben und Zielen versteht sich die Schura ansonsten eher als Kommunikationsplattform, die keine theologischen Vorgaben trifft[562]. Die Schuren und schura-ähnlichen Zusammenschlüsse vereinen damit das Repräsentationspotential mehrerer Großverbände. Zu ihrem tatsächlichen Repräsentationsumfang gibt es jedoch keine genauen Angaben.

Der Koordinierungsrat der Muslime (KRM) agiert dagegen bundesweit und fasst nicht die einzelnen verbandsangehörigen Moscheegemeinden zusammen, sondern die Verbände selbst. Ferner unterscheidet er sich von der Schura darin, dass er keine Rechtspersönlichkeit aufweist und stattdessen im Stadium eines losen Zusammenschlusses verbleibt[563]. Das ist vermutlich auch der Grund dafür, weshalb dem KRM – anders als den landesweit agierenden Zusammenschlüssen des Typs Schura – auch die DİTİB als Dachverband angehört. Zu Recht erhebt er damit einen Repräsentationsanspruch für den nahezu gesamten organisierten Islam[564].

---

560 Vgl. Schura-Internetpräsenz unter „Entstehung der Schura": http://www.islam-niedersachsen.de/schura-niedersachsen/zur-entstehung-der-schura-niedersachsen/ (22.03.2014).

561 In der Selbstdarstellung wird der Projektversuch als zu den „Hauptschwerpunkten" gehörend bezeichnet, vgl. Schura-Internetpräsenz *Startseite*: http://www.islam-niedersachsen.de/ (22.02.2014).

562 § 2 der Satzung des Landesverbands der Muslime in Niedersachsen (Schura).

563 *De Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 37.

564 Die vom KRM geäußerte Behauptung, innerhalb Nordrhein-Westfalens die „überwiegende Mehrheit" der Moscheegemeinden zu repräsentieren, ist daher zutreffend, vgl. Stellungnahme des KRM zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)" in NRW, vom 16.6.2011, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (03.10.2013).

Gleichzeitig steht der Verzicht auf eine rechtliche Verfasstheit jedoch einer „Anerkennung" als Religionsgemeinschaft im Wege: Unter Zugrundelegung der ständigen Rechtsprechung kann der KRM bereits deswegen keine Religionsgemeinschaft sein, weil er jenseits des Bereichs Religionsunterricht keinerlei religiös sinnstiftenden Aufgaben wahrnimmt und er damit lediglich ein religiöses Einzelanliegen verfolgt[565]. Wenn es nun – mit dem Bundesverwaltungsgericht – genügen soll, dass die religiöse Kompetenz auf anderer Ebene des Gesamtorganismus wahrgenommen wird, muss sich in der Konsequenz auch die andere Ebene an den Anforderungen messen lassen[566]. Das bedeutet, dass jeder der vier Mitgliedsverbände für sich jeweils das Merkmal der *allseitigen Aufgabenerfüllung* aufweisen muss, was nicht bei allen Verbänden unproblematisch ist. Unter dem Gesichtspunkt des „tatsächlichen Zustands"[567] einer Religionsgemeinschaft dürfte das Fehlen einer Rechtspersönlichkeit zudem entschieden gegen Annahme einer Dauerhaftigkeit sprechen. Da die Dachverbände dem KRM nicht mitgliedschaftlich-rechtlich angehören, sondern eher „Teilnehmer" einer Kommunikationsplattform sind, besteht keinerlei Bindung, die eine Prognose über eine zu erwartende Bestehensdauer des Zusammenschlusses erlauben würde.

Nach dem Selbstverständnis der beteiligten Verbände erfüllt bereits jeder von ihnen für sich die Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft[568]; bei dem KRM handele es sich folglich um einen Zusammenschluss mehrerer Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne[569]. Damit auch dieser als Religionsgemeinschaft anzuerkennen wäre, bedürfte es demnach nur noch der rechtlichen Verfasstheit des KRM selbst. Die Verbände haben aber bislang nicht auf eine Rechtsförmigkeit des KRM hingewirkt und streben seine Anerkennung als Religionsgemeinschaft offenkundig auch gar nicht an. Mehr noch: Wenn die Teilnahme der DİTİB möglicherweise gar unter der Prämisse steht, dass der KRM ein loser Zusammenschluss bleibt, heißt das im Umkehrschluss: Der KRM kann in dieser Form gerade nur existieren, *weil* er nicht rechtsförmig ist. Die beteiligten Großverbände – DİTİB wie VIKZ, IRD und ZMD – verfolgen parallel das Vorhaben eines jeweils eigenen Religionsunterrichts[570]. Den KRM sehen sie dabei nur als Vehikel zu einer kurzfristigen, interimistischen Geltendmachung. Diese Auffassung beruht jedoch zunächst auf der Annahme, dass tatsächlich alle vier beteiligten Dachverbände die Religionsgemeinschaftsqualität aufweisen, was zweifelhaft ist und auch von den Ländern derzeit noch überwiegend anders beurteilt wird.

[565] Vgl. VG Düsseldorf, NWVBl. 2002, S. 198.
[566] Vgl. BVerwGE 123, 49 (57 ff.); dazu bereits oben, Kap. 2 A III 5.
[567] BVerwGE 123, 49 (70); BVerfGE 102, 370 (385).
[568] Vgl. *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 277.
[569] Stellungnahme des KRM zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)" in NRW, vom 16.6.2011, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (03.10.2013).
[570] Ebenda.

Zudem kann der grundrechtlich gewährte Anspruch auf religiöse Teilhaberechte nur von einer Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne geltend gemacht werden und nicht stellvertretend von einem Koordinationsgremium, welches nicht selbst Religionsgemeinschaft ist[571]. Selbst wenn also DİTİB, VIKZ, IRD und ZMD jeweils Religionsgemeinschaften wären, berechtigte das den KRM nicht automatisch zu einer Geltendmachung der den Einzelverbänden zustehenden Ansprüche. Die beiden Anspruchsvoraussetzungen Religionsgemeinschaftseigenschaft und Repräsentativität müssen innerhalb *einer* organisatorischen Instanz verwirklicht sein und können nicht auf Verband und überverbandliches Konsortium *aufgeteilt* werden. Es fehlt daher an einem islamischen Akteur, der beide Kooperationsvoraussetzungen in sich vereinigt.

Die Schuren, die übrigen Landeszusammenschlüsse sowie der bundesweit agierende KRM sind Beleg für die Überwindbarkeit religiöser Zersplitterung, die (durch die Ambition der Erteilung schulischen Religionsunterrichts getragene) stark ausgeprägte Bereitschaft zur Schaffung eines innerislamischen Konsenses und können daher bereits als mögliche Wegbereiter für einen Islam deutscher Prägung betrachtet werden. Mit Blick auf die Kooperationsvoraussetzung der Repräsentativität ist die von Schura und KRM vorgenommene Auslagerung der „Sachkompetenz Religionsunterricht“ in eine überverbandliche Koordinationsebene eine Weiterentwicklung des Verbandsmodells. Dabei erreicht allein der KRM, der auf eine rechtliche Verfasstheit verzichtet, die maximale Repräsentativität unter den organisierten Muslimen.

b) Kooperationssituation in den einzelnen Bundesländern

Zwischen den verschiedenen Bundesländern besteht bei der Repräsentation durch islamische Organisationen erhebliche Uneinheitlichkeit. Während einige Dach- und Spitzenverbände über ein vollständiges Netz von Länderdependancen verfügen, sind solche im Gesamtorganismus anderer Bundesverbände nicht vorgesehen oder nicht flächendeckend vorhanden. Als Kooperationspartner steht in den Ländern zumeist eine Mehrzahl von „Landesverbänden“ zur Verfügung, zu denen sich Großverbände oder deren Mitgliedsgemeinden meist allein zum Zwecke der Realisierung eines gemeinsamen Religionsunterrichts zusammengeschlossen haben.

In Hessen ist die DİTİB als Religionsgemeinschaft anerkannt[572], die auch einen eigenen Unterricht ausrichtet, der allerdings bislang noch nicht flächen-

[571] In diesem Sinne aber *Langenfeld,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 29 ff.

[572] Dabei handelt es sich um eine „faktische“ Anerkennung, die sich durch den tatsächlichen Akt der Aufnahme von Kooperationsbeziehungen vollzieht; anders als im Zusammenhang mit dem Status der religiösen Körperschaft des öffentlichen Rechts fehlt es an einem formellen staatlichen Anerkennungsakt, vgl. *Thiele*, in: 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, S. 6 f.

deckend, sondern nur an derzeit 46 Schulen erteilt wird[573]. Eine zusätzliche überverbandliche Repräsentanz soll auch die *Islamische Religionsgemeinschaft Hessen* (IRH) gewährleisten, welche nach eigenen Angaben „in Zusammenarbeit mit fast allen islamischen Organisationen in Hessen“ gegründet wurde. Wie den Schuren gehören auch der IRH nur die Moscheegemeinden als direkte Mitglieder an[574]. Die zugehörigen Gemeinden werden jedoch weder beziffert noch benannt; auch zur Anzahl der zuzurechnenden Einzelpersonen gibt es keine Angaben. Zudem existiert mit der *Islamischen Föderation in Hessen e. V.* ein weiterer Zusammenschluss, der sich angesichts seiner Verbindung zur IGMG[575] und der gegen sie gerichteten Bedenken als Ansprechpartner nur bedingt empfiehlt.

In Bayern gibt es zwar mit der *Islamischen Religionsgemeinschaft Bayern* einen landesweit agierenden (soweit ersichtlich überverbandlichen[576]) Zusammenschluss; über Struktur, Mitgliedschaften und die Beteiligung der Verbände bzw. der ihnen angehörenden Gemeinden gibt es keine verlässlichen Angaben, da es bereits an jedweder öffentlichen Präsenz fehlt. Mit der *Islamischen Föderation in Bayern e.V.* sei eine weitere Organisation genannt, die ebenso wie die *Islamischen Föderationen* in den anderen Ländern eine Verbindung zur IGMG aufweist und dem Islamrat angehört[577]. In Bayern verfügt der Islamrat jedoch auch über einen eigenen, zusätzlichen Landesverband, den *Islamrat für Bayern e.V.*; das Verhältnis der Organisationen untereinander ist unklar. Auch die Zusammenschlüsse des Islamrats treten kaum öffentlich in Erscheinung. Keiner der genannten Akteure bietet sich ernsthaft als Ansprech- oder Kooperationspartner an.

Auch in Baden-Württemberg hat sich noch kein muslimischer Akteur als repräsentationsstarker Ansprechpartner herauskristallisiert. Neben der *Islamischen Föderation in Baden-Württemberg e. V.*, der *Islamischen Gemeinschaft Baden-Württemberg* (IGBW) und dem *DİTİB-Landesverband Baden-Württemberg e.V.* ist die *Religionsgemeinschaft des Islam – Landesverband Baden-Württemberg e.V.* zu nennen, die sich an einzelnen Kooperationsprojekten beteiligt und sich als Ansprechpartnerin in Fragen des Religionsunterrichts profiliert hat. Aufgrund der kolportierten Nähe zur *Nurculuk*-Bewegung[578] sind jedoch Zweifel an ihrer Überpartikularität und an ihrer Fähigkeit zur Herbeiführung eines innerislamischen Konsenses anzumelden. Ihr Repräsentationspotential sollte daher nicht überschätzt werden.

[573] Vgl. Internetpräsenz des Hessischen Kultusministeriums: https://kultusministerium.hessen.de/schule/weitere-themen/bekenntnisorientierter-islamischer-religionsunterricht (07.12.2015).

[574] Vgl. IRH-Internetpräsenz unter „Profil“: http://www.irh-info.de/index.php?kon=profil &kpf=profsd&zeige=selbstdarstellung (2.4.2014).

[575] *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 36.

[576] *Islamische Föderationen* gibt es in mehreren Bundesländer, sie sind – wie auch die *Islamische Föderation in Bayern e. V* – jeweils Mitglieder des Islamrats.

[577] *Hennig,* Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, S. 36.

[578] Vgl. http://www.religion-online.info/islam/gruppen/gruppen-spitzen.html (2.4.2014).

In Niedersachsen sind die Repräsentationsverhältnisse sehr viel besser einsehbar. Wie dargestellt, vertritt die *Schura Niedersachsen* die meisten Moscheegemeinden, die nicht der DİTİB angehören[579]. Damit verteilt sich der gesamte organisierte Islam in Nidersachsen auf nur zwei Organisationen.

Einzig in Nordrhein-Westfalen gibt es in Form des KRM sogar eine vollständig einheitliche Repräsentation aller organisierten Muslime durch eine einzige überverbandliche Organisation. „Unrepräsentiert“ bleiben allein die Gläubigen, die entweder gar keine oder aber eine verbandsunabhängige Moscheegemeinde besuchen.

IV. Zusammenfassung

Die islamischen Entitäten, die eine Anerkennung als Religionsgemeinschaft anstreben bzw. auch als solche anzuerkennen wären, verfügen jeweils für sich zumindest nicht über die Wirkmächtigkeit, die einen flächendeckenden Unterricht gewährleisten würde. Ihnen stünde ein Anspruch zu, doch wird die Rechtsfolge eines solchen Anspruchs mangels sicheren Erreichens der Mindestteilnehmerzahl allenfalls ein an einzelnen Schulen erteilter, nicht aber unbedingt ein flächendeckender Religionsunterricht sein. Die überverbandlichen Zusammenschlüsse auf Landesebene (Schura) und auf Bundesebene (KRM) sind hingegen hinreichend repräsentativ, doch erfüllen derzeit – anders als die Großverbände – die Voraussetzung einer Religionsgemeinschaft noch nicht bzw. streben eine Anerkennung nicht an. Sie können einen Anspruch aus Art. 7 Abs. 3 GG also gar nicht erst geltend machen – und in der Konsequenz auch keinen solchen auf Einrichtung islamisch-theologischer Fakultäten oder Lehrstühle.

579 Zwar gehören der Schura auch einige DİTİB-Gemeinden der Schura an, doch agiert die DİTİB als Dachorganisation in Niedersachsen weiterhin als direkter Ansprechpartner neben der Schura.

3. Teil: Die Beiratslösung – das alternative Kooperationsmodell

A. Die islamische Bedürfnissituation

Solange einem islamischen Verband von den Ländern die Anerkennung als Religionsgemeinschaft verwehrt wird oder er den Nachweis eines Vertretungsanspruchs schuldig bleibt, der das flächendeckende Erreichen der Mindestteilnehmerzahlen erwarten lässt, steht weder ihm selbst noch seinen Mitgliedern ein Anspruch auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG zu. Lediglich das Land Hessen führt derzeit Kooperationsbeziehungen mit einzelnen Islamverbänden, nämlich der *Ahmadiyya Muslim Jamaat K.d.ö.R.* und dem *DİTİB Landesverband Hessen e.V.,* und erteilt islamischen Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG. Allen anderen Bundesländern, in denen die Geltung von Art. 7 Abs. 3 GG nicht wegen Art. 141 GG ausgeschlossen ist, bleiben nur alternative Konzeptionen, um die islamische Religion zur Materie staatlichen Schulunterrichts zu machen. Die Entwicklung dieser Alternativkonzeptionen, die in der Beiratslösung als derzeit jüngster Evolutionsstufe mündet, soll im Folgenden mit besonderem Fokus auf die Schulversuche Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens nachgezeichnet und verfassungsrechtlich bewertet werden. Der religions- und integrationspolitische Nutzen eines jeden

solchen Konzeptes bemisst sich in erster Linie daran, ob es einen den Vorgaben des Art. 7 Abs. 3 GG entsprechenden Religionsunterrichts gemessen an den religiösen Bedürfnissen der Muslime funktional ersetzen und inwieweit es sich dessen Wesensmerkmale zu eigen zu machen kann.

Ein erstes wichtiges Charakteristikum des Unterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG ist seine Bekenntnisgebundenheit. Nur ein Bekenntnisunterricht legt die islamischen Glaubenssätze als bestehende religiöse Wahrheiten zugrunde[580]. Damit sind bekenntnisneutrale und islamkundliche Unterrichtsformen keine besonderen Ausprägungsformen eines Religionsunterrichts, sondern jenseits des Verfassungsbegriffes *Religionsunterricht* zu verorten. Der islamkundliche Ansatz mag dem muslimischen Interesse in mancher Weise entsprechen – ist vorliegend jedoch von islamischem Religionsunterricht die Rede, soll damit exklusiv islamischer Bekenntnisunterricht gemeint sein. Eine solche Begriffsverwendung legen auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts nahe. Das hatte einerseits zwar betont, der Unterricht müsse zwar nicht ausschließlich der Verkündigung dienen und das Verständnis vom Verfassungsbegriff Religionsunterricht könne sich durchaus wandeln. Andererseits, so führte das Gericht weiter aus, verbiete sich eine Veränderung des Fachs „in seinem verfassungsrechtlich bestimmten Kern" und die „Ausrichtung an den Glaubenssätzen der jeweiligen Konfession" sei der von der Verfassung vorgegebene „unveränderliche Rahmen"[581].

Soll der Unterricht ein mit christlich-konfessionellem Religionsunterricht vergleichbares Maß an Anerkennung erfahren, muss er zudem die innerislamische Partikularität, die sich auch in der Diversität der islamischen Verbandslandschaft widerspiegelt, überwinden. Wirkt sich die Vielfalt islamischer Glaubensrichtungen und Herkunftsländer hingegen in der Form aus, dass jeder Islamverband seinen eigenen Religionsunterricht veranstaltet, entsteht eine Konkurrenzsituation zwischen den verschiedenen Islamunterrichten, die für das Erreichen der Mindestteilnehmerzahlen hinderlich ist. Vor allem aber wird nur ein solcher Unterricht die Idee eines Islam deutscher Prägung fördern können, der sich von den prägenden regionalen Einflüssen zu lösen in der Lage ist[582]. Der Unterricht weist deswegen idealerweise eine überverbandliche, *gesamtislamische* Ausrichtung auf.

Ein damit in direktem Zusammenhang stehendes Kriterium ist die Unterrichtssprache. Praktischer Vorteil eines „*muttersprachlich*" (gemeint ist: fremdsprachlich) erteilten Unterrichts dürfte in den 80er Jahren noch die ausschließliche Verfügbarkeit unterrichtsrelevanter Materialien in den Sprachen der Herkunftsländer gewesen sein. Schließlich blicken die Herkunftsländer auf eine lange Zeit nur altsprachlich dokumentierter Tradition der Koranexegese und Islaminterpretation zurück. Mittlerweile sind Unterrichtsmaterialien aber längst auch in deutscher

---

580 BVerfGE 74, 244 (252 f.).

581 BVerfGE 74, 244 (253).

582 Vgl. Dazu oben, Kap. 1 D.

Sprache verfügbar, weshalb auch die Vermittlung islamischer Unterrichtsinhalte nicht mehr muttersprachlich stattfinden muss. Das früher vorgebrachte Argument drohender Verständnisschwierigkeiten für insbesondere türkische Schulkinder in einem in deutscher Sprache erteilten Unterricht mag noch überzeugend gewesen sein, als sich die Muslime in Deutschland überwiegend aus türkischen Einwanderern zusammensetzten, deren Verbleib nur von vorübergehender Dauer sein sollte. Mittlerweile sind hierzulande Muslime aus nahezu allen islamisch geprägten Sprachräumen vertreten. Für die meisten Einwanderergruppen ist deutsch mittlerweile Muttersprache. Ein Unterricht in deutscher Sprache beugt Verständnisschwierigkeiten also eher vor als dass er diese fördert[583]. Ein auf Türkisch erteilter Unterricht etwa schließt nicht nur alle nichttürkischen Muslime aus, sondern auch diejenigen türkisch-stämmigen, die der türkischen Sprache nicht mächtig sind. Insbesondere die DİTİB konzentrierte ihre Bemühungen lange Zeit auf in türkischer Sprache erteilte Unterrichtsformen und verweigerte allen konfessionell ausgerichteten Konzepten zunächst die Unterstützung[584]. Mit dieser Haltung beabsichtigte die türkische Regierung, ihre nationalistisch-geprägte Vorstellung einer türkisch-kulturellen Identität bei ihren (auch ehemaligen) Staatsbürgern im Ausland aufrechtzuerhalten. So instrumentalisierte sie die türkische Sprache unter dem Deckmantel unschädlicher Traditionspflege zur Einflusssicherung und zur Untermauerung ihres ideologischen Alleinvertretungsanspruchs für die türkischstämmigen Muslime in Deutschland. Seither hat sich jedoch bei der DİTİB eine Kehrtwende vollzogen. Sie ist mittlerweile in überverbandlichen Foren und Zusammenschlüssen vertreten und trägt die Idee eines in deutscher Sprache erteilten, gesamtislamischen Unterrichts mit[585]. Es herrscht also Konsens darüber, dass ein Schulfach *islamische Religion* idealerweise einheitlich in *deutscher Sprache* unterrichtet wird. Zudem ist dem Staat eine effiziente Wahrnehmung der ihm obliegenden Schulaufsicht in einer anderen Sprache gar nicht möglich[586]. Im Angesicht des derzeitgen Zustroms unterschiedlicher Flüchtlingsgruppen dürfte das Thema der Unterrichtssprache erneut an Aktualität gewinnen: Hier ist die Funktion der deutschen Sprache als Element nachhaltiger Integrationsbestrebungen herauszustellen.

Schließlich sollte die Unterrichtskonzeption möglichst großflächig angelegt sein und der Unterricht nicht nur an einer oder mehreren vereinzelten Schulen erteilt werden. Allerdings lässt sich das Vorhaben eines Religionsunterrichts, der die regionale Ebene verlässt und – vorbehaltlich des Erreichens der Mindestteilnehmerzahlen – an allen Schulen innerhalb eines Bundeslandes flächendeckend erteilt wird, nicht ohne entsprechend ausgebildetes Lehrpersonal realisieren. An-

583 So auch *Langenfeld,* AöR 123 (1998), S. 395 f.

584 *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 79 f.; *Uçar*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 54 f.

585 *Lemmen*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 157,

586 *Rohe*, ZRP 2000, S. 211.

hand der vom nordrhein-westfälischen Schulministerium für das Schuljahr 2014/2015 angegebenen Zahl von knapp 350.000 schulpflichtigen Muslimen[587], lässt sich erahnen, wie hoch der personelle Aufwand für die Realisierung flächendeckender Lösungen sein wird.

Ein aus muslimischer Sicht idealer Religionsunterricht weist neben der ihm immanenten *Bekenntnisgebundenheit* also die drei weiteren Kriterien der *Überpartikularität*, der *deutschen Unterrichtssprache* und der *flächendeckenden Einrichtung* auf. Die Alternativkonzepte müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie diese Bedürfnisse befriedigen.

B. Die Entwicklungslinie alternativer Unterrichtskonzeptionen

I. Nicht-bekenntnisgebundene Konzeptionen

1. Konsulatsunterricht und muttersprachliche Unterweisung

Geleitet von der Einsicht, dass die islamischen Akteure die Kooperationsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG nicht erfüllen, und der politischen Absicht, dem Wunsch der Muslime nach religiöser Bildung dennoch zu entsprechen, wurden in der Vergangenheit verschiedenartige Alternativkonzepte erarbeitet und umgesetzt.

Die älteste Form islamischen Unterrichts ist der von den konsularischen und diplomatischen Vertretungen islamischer Herkunftsstaaten veranstaltete „Konsularunterricht“[588]. Er wird in inhaltlicher und organisatorischer Hinsicht allein von den Botschafen verantwortet und unterliegt nicht der staatlichen Schulaufsicht[589]. Der staatliche Beitrag erschöpft sich in einer finanziellen Förderung aus den Landeshaushalten[590]. Zum Teil werden außerdem Räumlichkeiten an öffentlichen Schulen zur Verfügung gestellt, zum Teil findet der Unterricht auch an nichtöffentlichen Schulen statt. Die Einführung dieser Unterrichtskonzeption stand bei

[587] Schulministerium Nordrhein-Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht*, Schuljahr 2014/2015, Veröffentlichung vom 28.05.2015, S. 25 des Dokuments, abrufbar unter: www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2014.pdf (01.01.2016); die genaue Anzahl muslimischer Schüler beläuft sich demnach auf 349.273; die Glaubensgruppe der Aleviten wird separat aufgeführt und mit 3.903 Schülerinnen und Schülern angegeben; bereits im Jahr 2011 war die Zahl muslimischer Schüler mit ca. 320.000 angegeben worden, Landtag NRW, Pressemitteilung vom 28.6.2011, abrufbar unter: www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/OeA/Newsletter/2011/06/28.06.2011/index.jsp?r2010=true (20.11.2013).

[588] *Kiefer,* in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 15.

[589] *M. Heckel*, JZ 1999, S. 743.

[590] *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 381.

seiner Einführung unter der Prämisse der „Rückkehrorientierung"[591] und war daher auch auf den Beibehalt heimatländischer Tradition angelegt[592]. Der Unterricht zielte daher weniger auf religiöse Erziehung als vielmehr auf Kulturvermittlung ab und wurde in der Sprache der jeweiligen Heimatländer erteilt. Gemessen an den gewandelten muslimischen Bedürfnissen und dem integrationspolitischen Interesse ist das Modell *Konsularunterricht* nicht mehr zeitgemäß.

Die nächste Entwicklungsstufe markieren die zunächst versuchsweise an einzelnen Schulen eingeführten *Unterweisungsmodelle*. Ihr Verdienst liegt darin, dass sie die religiöse Bildung für Muslime erstmals – nicht nur in räumlicher Hinsicht – in den Bereich der öffentlichen Schulen verlagern. Die Lehrkräfte wurden zunächst überwiegend aus dem Ausland rekrutiert. Mittlerweile wurde dazu übergegangen, ausgebildete Lehrkräfte muslimischen Glaubens in Zertifikatskursen fortzubilden[593]. Die Bundesländer beschäftigen als inländische Hoheitsträger das Lehrpersonal und der Unterricht unterliegt der staatlichen Schulaufsicht. Gegenüber dem Konsularunterricht stellt der Unterweisungsunterricht auch in inhaltlicher Hinsicht eine Weiterentwicklung insofern dar, als die allgemeine Kulturpflege nicht mehr im Vordergrund steht, sondern die Religion ins Zentrum rückt. Im Vergleich zu dem angestrebten bekenntnisgebundenem Unterricht bleibt die Unterweisung hingegen rückständig, da sie einem religionskundlichen Ansatz folgt. Religionskunde und bekenntnisgebundener Religionsunterricht unterscheiden sich grundlegend in ihrem Blickwinkel zur jeweils gegenständlichen Religion[594]. Der Bekenntnisunterricht beleuchtet die Religion aus der Innenperspektive und leistet eine „*akzeptanz-heischende Darstellung von Glaubenswahrheiten, die dem empirischen Beweis unzugänglich sind*"[595]. Er enthält „appellative und emotional anrührende Elemente" und setzt einen religiösen Standpunkt voraus[596]. Genau das leistet Religionskunde nicht. Sie behandelt Religion eher als gesellschaftliches Phänomen denn als Gegenstand subjektiver Überzeugungen der Schüler. Im Gegensatz zum Bekenntnisunterricht wahrt sie die Distanz zu den religiösen Inhalten, klammert die religiöse Wahrheitsfrage vollständig aus und betrachtet die Religion aus einer „sachlich-nüchternen Außensicht"[597]. Der Unterricht zielt auf eine „Vermittlung von Informationen über die Religion" ab[598] und ermöglicht eine „neutrale Darstellung" sowie eine „wertungsoffene Diskussion"[599]. Dabei ist die religiöse *Unterweisung*

---

591 *Kiefer*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 16.
592 *Rohe*, JZ 2007, S. 806.
593 *Ohlms*, in: Islam und Diaspora, S. 199.
594 Grundlegend dazu *Stolz*, Grundzüge der Religionswissenschaft, S. 36 ff.
595 *Anger,* Islam in der Schule, S. 334.
596 *Anger*, Islam in der Schule, S. 335 f.
597 OVG Koblenz, KirchE 18, 203 (206).
598 *Muckel*, JZ 2001, S. 59; *Coumont*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 566.
599 *Bock,* in: Islamischer Religionsunterricht, S. 5 f.; *ders.*, RdJB 2001, S. 332.

eine spezielle Form der *Religionskunde* und unterscheidet sich von ihr darin, dass sie nicht die „nach sozialer Relevanz" gewichtete „Vielfalt der Religionen" zum Gegenstand hat[600], sondern sich inhaltlich nur mit einer einzigen Religion beschäftigt[601]. Islamkunde bzw. islamische Unterweisung sind damit spezielle Ausprägungen von Religionskunde. Die Inhalte eines islamischen Unterweisungsunterrichts werden – anders als solche eines Bekenntnisunterrichts – von staatlicher Seite, namentlich den Kultusministerien, festgelegt[602]. Je nach räumlicher Dimension der Modelle stimmen sich die Ministerien dabei mit örtlichen Moscheevereinen ab oder greifen – wie im Falle des bayerischen Unterweisungsmodells – auf die vom türkischen *Ministerium für nationale Erziehung* entworfenen Richtlinien zurück[603].

In Bayern wurde im Rahmen eines Modellprojekts der Versuch unternommen, die inhaltlichen Richtlinien eines türkischen Unterweisungsunterrichts in ein auf in deutscher Sprache unterrichtetes Parallelfach zu überführen und somit auch nichttürkischen Muslimen die Teilnahme zu ermöglichen[604]. In Nordrhein-Westfalen, wo es einen solchen Unterricht bereits seit 1986 gibt, wurde die Unterweisung an vielen Schulen in türkischer, aber auch in arabischer und bosnischer Sprache zunächst als sog. „muttersprachlicher Ergänzungsunterricht" (MEU) angeboten[605], in dessen Rahmen unter anderem die interkulturelle Handlungsfähigkeit gefördert werden sollte[606].

[600] *Anger*, Islam in der Schule, S. 337.

[601] Die Annahme, dass in der Beschränkung der staatlichen Darstellung auf nur eine Religion und der gleichzeitigen Ausblendung aller anderen Religionen ein Widerspruch zum Paritätsgebot liegen könnte, ist abwegig: Zum einen ist die Teilnahme am Unterricht für niemanden verpflichtend, zum anderen geht die Ausrichtung auf die Darstellung einer bestimmten Religion aus der Bezeichnung des Unterrichts als *islamische Unterweisung* bzw. *Islamkunde* unmissverständlich hervor; so auch *Anger,* Islam in der Schule, S. 338.

[602] *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 383; *Kiefer*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 16.

[603] *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 39.

[604] *Kiefer*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 17; *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen S. 40.

[605] Runderlass des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung v. 28.05.1999, Absatz I, NWABl. 1, 1999, S.96.

[606] *Langenfeld*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, S. 151.

2. *Die islamische Unterweisung in deutscher Sprache und ihre Umsetzung in Nordrhein-Westfalen*

Ebenfalls in Nordrhein-Westfalen, das als „Pionierland“ [607] der Islamkunde gilt, entwickelte das dortige Schulministerium die bislang meistbeachtete, aber auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht sehr umstrittene Unterweisungskonzeption[608]. Sie ist die direkte genetische Vorgängerin der nordrhein-westfälischen Beiratslösung. Der 1999 ursprünglich als Modellversuch eingeführte[609] Unterweisungsunterricht, der später unter der Bezeichnung „Islamkunde“ firmierte und als solcher nun auslaufen und sukzessive durch den Beirats-Unterricht abgelöst werden soll[610], stellte gegenüber den genannten Konzeptionen in vielerlei Hinsicht eine Fortentwicklung dar. Die Unterweisung wurde fortan in deutscher Sprache und als „ordentliches Lehrfach“ unterrichtet[611] und war – wenn auch nicht gleich flächendeckend eingeführt – für den Bereich eines gesamten Bundeslandes konzipiert. Damit ging die Unterweisung in räumlicher Hinsicht über den Rahmen der bis dato erprobten Modelle hinaus.

Von einem – gemessen an der islamischen Bedürfnissituation – idealen Unterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG unterscheidet sich die nordrhein-westfälische Islamkunde einzig darin, dass die Lehrinhalte nicht von einem religiösen Akteur, sondern vom Schulministerium selbst bestimmt werden. Da das Ministerium selbst nicht über die nötige fachliche Expertise verfügt, um die Festlegung der Inhalte allein vorzunehmen, wurde dem Schulversuch zwar 2004 ein „*Beirat*“ zur Seite gestellt, der sich jedoch von dem hier gegenständlichen, heutigen Beirat grundlegend unterscheidet. Zu diesem Beirat wurden die wichtigsten Verbände sowie Hochschullehrer, Lehrer, Eltern und Vertreter der Ministerien eingeladen[612]. Da ihm jedoch nur eine konsultative, „begleitende“[613] Funktion zukam und seine Vorschläge für das Ministerium nicht verbindlich waren, änderte er nichts an der –

[607] *Stock*, NWVBl. 2005, S. 286.

[608] Zunächst firmierte der Unterricht unter dem Namen „Unterweisung“ der dann jedoch durch den Begriff „Islamkunde“ ersetzt wurde, vgl. *Pfaff*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 139; *Ohlms*, in: Islam und Diaspora, S. 193.

[609] Runderlass des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung v. 28.05.1999, Absatz II, NWABl. 1, 1999, S.96.

[610] Telephonische Auskunft des nordrhein-westfälischen Schulministeriums vom 15.12.14; zum Schuljahr 2014/2015 nahmen in Nordrhein-Westfalen am Islam*kunde*unterricht 2.063 Schülerinnen und Schüler teil, am islamischen Religionsunterricht bereits 3.161, Schulministerium Nordrhein-Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht*, Schuljahr 2014/2015, Veröffentlichung vom 28.05.2015, S. 70 des Dokuments, abrufbar unter: www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2014.pdf (01.01.2016).

[611] Runderlass des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung v. 28.05.1999, Abschnitt II, Nr. 1 und 6, NWABl. 1, 1999, S.96.

[612] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 104.

[613] *Stock*, NWVBl. 2005, S. 287.

verfassungsrechtlich fragwürdigen – staatlichen Letztverantwortung für die Unterrichtsinhalte.

Trotz oder gerade wegen dieses Defizits wird der Unterweisungsunterricht nicht nur als „Platzhalter“[614], sondern zum Teil als die am besten geeignete Lösung zur Schließung der *Versorgungslücke* für muslimische Schüler im Bereich der religiösen Bildung angesehen[615] und etwa in Schleswig-Holstein einer bekenntnisgebundenen Lösung noch immer vorgezogen[616]. Er ist gewissermaßen das Gegenmodell zu den jüngeren bekenntnisgebundenen Konzeptionen, zu denen auch das Beiratsmodell gehört. Die Gründe für diese vermeintliche Vorteilhaftigkeit sind vorwiegend religionspolitischer Natur und hängen damit zusammen, dass die Festlegung der Unterrichtsinhalte staatlichen Stellen obliegt und es daher keiner zwingenden Verständigung mit den Islamverbänden bedarf. Bevor diese Argumente konkretisiert und mit dem Interesse der Muslime an einer bekenntnismäßigen Ausrichtung des Unterrichtsangebots abgewogen werden, ist zunächst zu beantworten, ob und inwieweit eine solche staatliche Bestimmung der Inhalte überhaupt verfassungsrechtlich zulässig sein kann. Dabei sind zwei Beurteilungsebenen auseinanderzuhalten, nämlich die generelle Zulässigkeit religiöser bzw. islamischer Unterweisung einerseits und ihre konkrete Ausgestaltung andererseits.

3. Verfassungsmäßigkeit islamischer Unterweisung

Diese staatliche Verantwortung für die inhaltliche Ausgestaltung des Unterrichts könnte gegen das Neutralitätsgebot verstoßen bzw. in einem grundsätzlichen Widerspruch zum Übereinstimmungsgebot des Art. 7 Abs. 3 GG stehen, welches die Kompetenzen zwischen Staat und Religionsgemeinschaft abgrenzt[617].

Das Neutralitätsgebot verbietet dem Staat jedes Einwirken und damit gleichzeitig jedweden Zugriff auf die religiöse Wahrheitsfrage[618]. Der Unterrichtsinhalt einer den festgestellten Maßgaben entsprechend konzipierten und erteilten Un-

---

[614] *Ohlms*, in: Islam und Diaspora, S. 193.

[615] In diesem Sinne etwa *Stock*, NWVBl. 2005, S. 291 f.

[616] In Schleswig-Holstein wird an vereinzelten Grundschulen *Islamunterricht* angeboten, doch soll es sich dabei nach Angaben des Schulministeriums nicht um einen *Religionsunterricht* handeln, vgl. Internetpräsenz des Schulministeriums Schleswig-Holstein, unter „Religionsunterricht“, abrufbar unter: www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/S/schule_und_unterricht/relligionsunterricht.html.

[617] Zusätzlich ist die Frage aufgeworfen worden, ob der Unterricht nicht auch deswegen verfassungswidrig sein könne, weil er den Bekenntnisunterricht in seiner Existenz bedrohe (Stichwort: Konkurrenzschutz) und damit im Widerspruch zum institutionellen Garantieschutz des Art. 7 Abs. 3 GG stehe, was jedoch verneint wird, weil der Religionsunterricht das Thema Religion nicht exklusiv für sich beanspruchen könne, vgl. *Anger*, Islam in der Schule, S. 333. In dieser Arbeit soll der Gedanke eines Konkurrenzschutzes im Zusammenhang mit der Verfassungsmäßigkeit des Beiratsmodells noch thematisiert werden, vgl. dazu unten, Kap. 4 E II 2.

[618] *M. Heckel,* JZ 1999, S. 743; *Waldhoff*, Gutachten D zum 68. Deutschen Juristentag, S. 47.

terweisung erschöpft sich jedoch in einer distanzwahrenden Auseinandersetzung mit dem Islam. Weder stellt der Staat dabei die religiöse Wahrheitsfrage noch nimmt er einen religiösen Standpunkt ein[619]. Die islamischen Überzeugungen sind – anders als im Rahmen eines Bekenntnisunterrichts – nicht *Grundlage*, sondern lediglich *Gegenstand* des Unterrichts[620]. Das Neutralitätsgebot geht nun aber nicht so weit, dem Staat zu verbieten, *über* Religion zu reden. Die pauschale Annahme eines systemimmanenten Neutralitätsverstoßes durch religiöse Unterweisung ist damit unzutreffend.

Gleiches gilt im Ergebnis für den zum Teil isoliert geäußerten Vorwurf, der Staat *umginge* die nach Art. 7 Abs. 3 GG notwendige Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft[621]. Beide Vorwürfe sind Kehrseite derselben Medaille: Die Identität der Kernaussagen von Neutralitätsgebot und der aus Art. 7 Abs. 3 GG abzuleitenden Aufgabenverteilung (jeweils: Der *Staat muss von der religiösen Wahrheitsfrage ausgeschlossen bleiben*) ist kein Zufall. Art. 7 Abs. 3 GG trifft keine originäre Verfassungsanordnung, sondern ist seinerseits unmittelbarer Ausfluss des Neutralitätsgebots bzw. seine Konkretisierung für den Bereich des staatlichen Bekenntnisunterrichts. Ein Verstoß gegen das Übereinstimmungsgebot ist damit immer zugleich ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot. Der neutrale Staat darf die Inhalte eines solchen Religionsunterrichts im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG nicht selbst festlegen[622]. Nun ist aber der Unterweisungsunterricht eben kein Religionsunterricht im Sinne der Vorschrift, weil eben keine Zusammenarbeit mit einer Religionsgemeinschaft stattfindet und es ihm außerdem an einer bekenntnismäßigen Ausrichtung gerade fehlen soll. Die islamische Unterweisung bleibt daher von der Kompetenzanordnung des Art. 7 Abs. 3 GG ebenso unberührt wie von dem Neutralitätsgebot selbst[623]. Grundsätzlich darf der Staat also ausweislich seines Bildungsauftrages nach Art. 7 Abs. 1 GG Religions*kunde*unterricht erteilen[624]. Und solange der Unterricht die Schwelle zur Bekenntnisverkündigung nicht übertritt und die religiöse Außenperspektive nicht – entgegen der eigentlichen Konzeption eines Unterweisungsunterrichts – verlässt, setzt sich der Staat auch durch die Festlegung der Unterrichtsinhalte nicht dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit aus[625]. Wo aber die Grenze zur Bekenntnisverkündigung überschritten wird, handelt es sich um einen materiellen Bekenntnisunterricht, dessen Zulässig-

619 *Stolz*, Grundzüge der Religionswissenschaft, S. 39 ff.; *Anger*, Islam in der Schule, S. 337.
620 *Loschelder*, in: FS Klein, S. 225.
621 *Korioth,* in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 44; nach *Coumont* stehe die Unterweisung wegen eines Verstoßes gegen das Übereinstimmungsgebot „im Widerspruch" zu Art. 7 Abs. 3 GG, *Coumont*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 568.
622 *Anger*, Islam in der Schule, S. 329 f.
623 So auch *Tillmanns*, in: Islam und Diaspora, S. 169.
624 *Unruh,* Religionsverfassungsrecht, Rn. 431 ff. (S. 263 ff.).
625 So auch *Emenet*, NWVBl. 2004, S. 215; *Coumont*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 566; a.A. *Stock,* NWVBl. 2005, S. 286.

keit sich am Maßstab des Art. 7 Abs. 3 GG beurteilt. Als ein solcher *verkappter Bekenntnisunterricht* wäre die Unterweisung zwingend verfassungswidrig. Denn einerseits ist dem Staat die Festlegung der Unterrichtsinhalte aus Gründen der in der Kompetenzverteilung des Übereinstimmungsgebots konkretisierten Neutralität untersagt, andererseits fehlt es aber – nach maßgeblicher Rechtsauffassung der Länder – gleichsam an einer islamischen Religionsgemeinschaft, die die Festlegung zulässigerweise an seiner statt treffen dürfte, ohne dabei die materiellen Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG zu umgehen[626].

Da die Trennlinien zum bekenntnisverkündenden Unterricht sehr unscharf verlaufen[627], bewegt sich die Unterweisung tatsächlich praktisch stets in einer „Grauzone zwischen zulässiger Wissensvermittlung und verbotener Indoktrination"[628]. Es liegt auf der Hand, dass den Ländern, aber auch dem Lehrpersonal, mit dem Ausblenden der religiösen Wahrheitsfrage bei gleichzeitiger Thematisierung der islamischen Religion eine regelrechte Gratwanderung abverlangt wird[629]. Auf der eine Seite ist dem Staat jede Form der Religions*vermittlung* untersagt[630], auf der anderen Seite setzt aber auch eine distanzierte, um Objektivität bemühte Herangehensweise voraus, dass die Glaubenssätze in Teilen bekannt sind und nötigenfalls referiert werden. Da der Unterricht die religiösen Inhalte daher nicht vollständig umgehen kann, muss er sie auch benennen dürfen, solange er sie nicht als bestehende religiöse Wahrheit voraussetzt. Das *Vermittlungs*verbot kann daher nicht im Sinne eines strengen *Wiedergabe*verbots verstanden werden.

Im Falle des nordrhein-westfälischen Unterweisungsunterrichts erschöpfen sich die Unterrichtsinhalte jedenfalls längst nicht in einer bloßen Wiedergabe der islamischen Glaubensüberzeugungen[631]. Vielmehr erweist sich der Unterricht bei genauerer Betrachtung als islamischer Bekenntnisunterricht unter falscher Etikette. Zwar betonte das Kultusministerium in einem Runderlass, im Unterricht solle „allein religiöses Wissen" vermittelt werden, „ohne den Glauben zu verkünden"[632], doch die in den Curricula vorgesehenen Themen ließen eher auf eine bekenntnisorientierte Ausrichtung schließen. Formulierungen der Themenüberschriften wie „*Unser Koran*" oder „*Wir feiern Feste*" erwecken den Eindruck eines Gemeinsamkeitsgefühls, welches einem informativ-neutralen Unterrichts-

[626] Vgl. auch *Anger*, in: Islamischer Religionsunterricht in Deutschland, S. 45.

[627] *Stolz*, Grundzüge der Religionswissenschaft, S. 39.

[628] *Häußler*, ZAR 2000, S. 264; vgl. auch *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 401.

[629] *Tillmanns*, in: Islam und Diaspora, S. 169.

[630] *Korioth*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 45.

[631] Vgl. *Emenet,* Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 77 ff., insb. S. 101; *Kiefer*, in: Islamunterricht – Islamischer Religionsunterricht – Islamkunde, S. 109 ff.

[632] Runderlass des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung v. 28.05.1999, Abschnitt II Nr. 5 S. 1/I Nr. 1 S. 2, NWA Bl. 1, 1999, S. 96.

konzept fremd ist. In dem Runderlass benennt das Ministerium zudem das Ziel, „den muslimischen Schülern und Schülerinnen die islamische Religion als *Element ihrer Tradition*“ nahezubringen[633]. Daran wird deutlich, dass sich das Unterrichtsangebot ausschließlich an Muslime richtet, also faktisch doch eine bestimmte Bekenntniszugehörigkeit voraussetzt. Auch die „*Hilfe zu einem Leben im Glauben*“, also konkrete Handlungsanleitungen, wie die islamische Religion in einem säkularisierten, christlich geprägten Umfeld zu praktizieren sei[634], sind Aspekte der religiösen Persönlichkeitserziehung[635] und damit essentieller und exklusiver Bestandteil eines Bekenntnisunterrichts[636]. Dem Unterweisungsunterricht in Nordrhein-Westfalen gelingt die Grenzziehung zum glaubensverkündenden Unterricht mit Blick auf Zielsetzung, Themenwahl und didaktisches Konzept daher nicht[637]. Es handelt sich um einen materiellen Bekenntnisunterricht, der als solcher verfassungswidrig ist.

Auch die Betrachtung weiterer Gesichtspunkte macht den Unterweisungsunterricht nicht verfassungskonform. Namentlich eine Rechtfertigung durch *kollidierendes Verfassungsrecht* scheidet aus[638]: In Betracht käme als entgegenstehendes verfassungsrechtlich relevantes Interesse zunächst die *individuelle Religionsfreiheit der Schüler und Eltern*; jedoch lässt sich auch aus Art. 4 Abs. 1 GG kein auf die Einrichtung konkreter Bildungseinrichtungen gerichtetes Leistungsrecht ableiten[639]. Der Annahme einer aus dem *Bildungs- und Erziehungsauftrag* des Art. 7 Abs. 1 GG hergeleiteten Kollision stehen indes systematische Erwägungen entgegen: Der durch den verkappten Bekenntnisunterricht verletzte Abs. 3 enthält nämlich im Gegensatz zu Abs. 1 eine konkrete Gewährleistung in Form eines Anspruchs und ist damit die speziellere Vorschrift[640]. Dieses Spezialitätsverhältnis würde unterlaufen, wenn eine Verletzung des Abs. 3 mit Abs. 1 gerechtfertigt sein könnte[641].

---

633 Runderlass des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung v. 28.05.1999, Abschnitt II Nr. 5 S. 1/I Nr. 1 S. 2, NWAbl. 1, 1999, S. 96; *Coumont*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 567.

634 Runderlass des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung v. 28.05.1999, Abschnitt II Nr. 5 S. 1/I Nr. 1 S. 2, NWAbl. 1, 1999, S. 96.

635 *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 382; *Anger*, Islam in der Schule, S. 340; *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 57 f.

636 *Coumont*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 568.

637 *Anger*, Islam in der Schule, S. 338 ff; *Coumont*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, S. 567, *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 57 ff., insb. S. 77-101.

638 Ausführlich: *Anger*, Islam in der Schule, S. 345 f.

639 *M. Heckel*, JZ 1999, S. 750.

640 *Jarass*, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 7, Rn. 11.

641 *Anger*, Islam in der Schule, S. 346, m.w.N.

Auch der Versuch, die Idee der Herstellung eines *verfassungsnäheren Zustands*[642] für die Unterweisung fruchtbar zu machen, überzeugt im Ergebnis nicht. Nach verbreiteter Auffassung sei die eingeräumte Verfassungswidrigkeit vorübergehend hinzunehmen, da sie gegenüber einem vollständigen Verzicht auf jede Form der religiösen Bildung für Muslime an öffentlichen Schulen das geringere Übel darstelle[643]. Dieses Argument mag zwar sachlich mit Blick auf die Interessenlage der Schüler überzeugen; verfassungsrechtlich durchschlagend wäre es jedoch nur, wenn Art. 7 Abs. 3 GG vorschriebe, dass ein Unterricht zwingend stattfinden müsse[644]. Genau das ist aber nicht der Fall. Der Bekenntnisunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG auf Grundlage eines Kooperationsverhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaft stellt zwar den verfassungsrechtlichen Idealzustand dar und bringt die Präferenz des Verfassungsgebers für einen solchen Unterricht generell und gegenüber alternativen Konzeptionen zum Ausdruck. Gleichwohl ist die Einführung eines solchen Unterrichts, genauer gesagt, das Zustandekommen eines Kooperationsverhältnisses, an die Voraussetzung der Existenz einer Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne geknüpft. Für den Fall, dass es eine solche Religionsgemeinschaft nicht gibt, ist der verfassungsrechtlich vorgesehene (und insofern auch *gewollte*) Zustand, dass ein Unterricht in der dort beschrieben Form nicht stattfindet. Der vollständige Verzicht auf Bekenntnisunterricht ist dann die unmittelbar aus der Verfassungsanwendung hervorgehende Rechtslage[645]. Die Argumentationsfigur des verfassungsnäheren Zustands ändert also nichts daran, dass die staatliche Festlegung der Unterrichtsinhalte zumindest in Nordrhein-Westfalen die Verfassungswidrigkeit des Unterrichts zur Konsequenz hat.

4. *Vermeintliche religionspolitische Vorteilhaftigkeit des islamkundlichen Ansatzes*

Ungeachtet der genannten verfassungsrechtlichen Vorbehalte gegenüber der Umsetzung in Nordrhein-Westfalen, die bei einer anderen konzeptionellen Ausgestaltung des Faches durchaus ausgeräumt werden könnten, wird in der Literatur speziell mit Blick auf die Situation des organisierten Islam in Deutschland die besondere Attraktivität einer bekenntnisunabhängigen Option hervorgehoben[646]. Gerade aus der Möglichkeit einer staatlichen Festlegung der Unterrichtsinhalte schöpft die Unterweisungslösung ihre vermeintliche Vorteilhaftigkeit gegenüber einem

[642] Die Rechtsfigur basiert auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das die Anwendung verfassungswidriger, und damit nichtiger Normen für einen bestimmten Zeitraum akzeptierte, um den Betroffenen der Vorschrift nicht schlechter zu stellen, vgl. etwa BverfGE 32, 199, (217 ff.).

[643] Vgl. *M. Heckel*, JZ 1999, 754; *Bock*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 27; *Langenfeld*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, S. 514 f.

[644] *Anger*, Islam in der Schule, S. 347.

[645] *Anger*, Islam in der Schule, S. 348.

[646] *Stock*, NWVBl. 2005, S. 291 f.

Unterricht mit Vekündigungscharakter. Anders als die islamischen Verbände, die im Rahmen eines bekenntnismäßig ausgerichteten Unterrichts – als Religionsgemeinschaften oder als Beteiligte an einem Gremium – die alleinige inhaltliche Verantwortung tragen, ist der Staat in der Lage, die glaubensmäßige Heterogenität unter den Muslimen zu beseitigen. Während vor allem die Dachverbände jeweils eine deutliche kulturelle bzw. ethnische oder nationale Prägung aufweisen[647], ist der Staat keiner bestimmten islamischen Richtung verpflichtet und strahlt daher auf alle Schüler muslimischen Glaubens potentiell die gleiche Anziehungskraft aus. Zur Schaffung einer gesamtislamischen Perspektive mit dem Fernziel der Etablierung eines theologisch-fundierten Islam deutscher Prägung und dessen Verankerung im Bereich schulischer Bildung könnte er daher viel eher geeignet sein als einzelne Verbände, aber auch als ein aus Verbandsvertretern bestehendes Gremium. Ein solches muss sich zunächst auf eine Art Bekenntniskompromiss verständigen, der von den zahlenmäßig starken Einwanderergruppen und ihren Verbänden dominiert und daher insbesondere eine starke türkische Färbung aufweisen würde.

Ohnehin scheinen die Verbände noch immer in dem Ruf zu stehen, in rechtsstaatlicher Hinsicht korrektur- bzw. überprüfungsbedürftige Inhalte zu favorisieren. Anders ist zumindest nicht zu erklären, weshalb allein dem Staat zugetraut wird, die Verfassungsverträglichkeit der Unterrichtsinhalte zu gewährleisten, und ein von den Islamverbänden verantworteter Unterricht demgegenüber als anfällig für fundamentalistische und verfassungsfeindliche Tendenzen gilt[648]. Deutlich betonte in diesem Sinne etwa das nordrhein-westfälische Kultusministerium, dass der Unterweisungsunterricht geeignet sei, Informationen über einen „Islam abseits fundamentalistischer Strömungen“ zu vermitteln, der mit den „Wertvorstellungen unserer Gesellschaft“ in Einklang stehe[649]. Inwieweit die Skepsis gegenüber einer verbandlichen Verantwortung für Unterrichtsinhalte angemessen ist, bleibt unklar. Der theologischen Beantwortung bedürfte vor allem die Frage, ob und in welchem Maße verfassungsrechtlich an sich unbedenklicher Traditionalismus islamistischem Fundamentalismus Vorschub leistet. Mindestens den großen Verbänden muss zudem mittlerweile das Bemühen attestiert werden, fundamentalistischen Bestrebungen in der Öffentlichkeit deutlich entgegenzutreten. Ob sie auch über die Mittel verfügen, verfassungsfeindliche Tendenzen ihrer Mitgliedsorganisationen tatsächlich effektiv zu unterbinden, ist zugegebenermaßen eine andere, noch unbeantwortete Frage.

Ganz entscheidend ist aber, dass Mechanismen zum Schutz vor verfassungsfeindlichen Unterrichtsinhalten auch dann greifen, wenn die Verantwortung für den Unterricht bei den Verbänden liegt. Bereits die Aufnahme von Kooperations-

---

[647] Dazu oben, Kap. 2 B III 1 a.

[648] *Stock*, NWVBl. 2005, S. 292.

[649] *Stock,* NWVBl. 2005, S. 291.

beziehungen auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG setzt den Nachweis der von den Schulministerien zu beurteilenden *Rechts- und Verfassungstreue* voraus und auch die Teilnahme an einem Koordinationsgremium kann (und muss) – wie noch zu zeigen ist – an bestimmte, vergleichbare Bedingungen geknüpft werden[650]. Außerdem verfügen die Behörden über ein Kontrollrecht hinsichtlich der von der Religionsgemeinschaft (oder dem Gremium) festgelegten Unterrichtsinhalte[651]. Auch das religionspolitische Argument der verbesserten Perspektive für die wissenschaftliche Verankerung eines von allen muslimischen Gruppen und Glaubensrichtungen getragenen Islam deutscher Prägung überzeugt nicht. In der Tat schafft die staatliche Verantwortung für Unterrichtsinhalte eine Überpartikularität, die sich durchaus positiv auf Akzeptanz und Teilnehmerzahlen des Unterrichts auswirken kann. Allerdings verfügt nur ein Bekenntnisunterricht bzw. vor allem die ihn flankierende theologische Ausbildung entsprechenden Lehrpersonals an öffentlichen Hochschulen über die Möglichkeit, nicht nur *über* die Religion zu referieren, sondern mittels der wissenschaftlich-theologischen Methode der Exegese auch auf die Religion, ihre Auslegung und die aus ihr abgeleiteten Anweisungen zu Glaubenspraxis und Lebensgestaltung einzuwirken und den Islam damit aus seinen partikular-kulturellen Bindungen herauszulösen. Zudem vermag ein Unterweisungsunterricht, der keine religiöse Persönlichkeitserziehung leistet und die islamischen Glaubenssätze nicht als bestehende Wahrheit voraussetzt, die „identitätsbildende und identitätsstützende“[652] Funktion von Religion nicht in gleicher Weise für die Schüler fruchtbar zu machen wie ein Bekenntnisunterricht. Dem religions- bzw. islamkundlichen Ansatz gelingt es daher nicht, die als Ungleichbehandlung gegenüber christlichen Schülern empfundene Lücke in der *religiösen Grundversorgung* zu schließen. Der Islamkundeunterricht wird der islamischen Bedürfnissituation nicht besser gerecht als der bekenntnisgebundene Ansatz und stellt daher auch keinen adäquaten Ersatz für fehlenden islamischen Bekenntnisunterricht dar.

II. Bekenntnisgebundene Konzeptionen

1. Der niedersächsische Schulversuch „islamischer Religionsunterricht“

Das Land Niedersachsen wollte mit seinem Schulversuch „islamischer Religionsunterricht“ eine weitere Entwicklungsstufe erreichen und erstmals eine bekenntnisgebundene Lösung überregional etablieren. Der zum Schuljahr 2003/2004 eingeführte, auf die Schulform Grundschule und auf ausgewählte Standorte be-

[650] Dazu unten, Kap. 4 C II.

[651] Vgl. dazu *Classen*, Religionsrecht, Rn. 487 f. (S. 201 f.).

[652] *Goldberg/Halm/Sauer*, Migrationsbericht des Zentrums für Türkeistudien, S. 93; *Emenet,* Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 13.

schränkte Unterricht war – seiner Selbstbezeichnung entsprechend – als *Bekenntnis*unterricht konzipiert. Die Unterrichtsinhalte legte aber das Kultusministerium fest[653]. So hieß es bereits in einer der Einführung unmittelbar vorausgehenden Regierungserklärung ausdrücklich: „*Wir werden dabei auch die Möglichkeit zur Erteilung eines islamischen Religionsunterrichts in deutscher Sprache, aber unter staatlicher Verantwortung ermöglichen.*“[654] An dieser staatlichen Verantwortung ändert auch die Beteiligung eines „Runden Tisches“ nichts. Zu diesem lud das Kultusministerium Vertreter verschiedener Islamverbände ein, mit denen es die Rahmenrichtlinien für den Unterricht gemeinsam erarbeitete und den Unterricht als „bekenntnisorientiert abzusichern“ versuchte[655]. Das Land erweckte so den Eindruck, als gebe es die inhaltliche Kompetenz an seinen Ansprechpartner ab und schaffe auf diese Weise einen neutralitätskonformen Zustand. Tatsächlich waren die Befugnisse des *Runden Tisches* jedoch rein konsultativer Natur, während die Letztverantwortung beim Kultusministerium verblieb. Wie jedoch soeben dargestellt, darf dem Staat die inhaltliche Kompetenz im Rahmen eines Bekenntnisunterrichts gerade nicht zustehen – verlangt sie ihm doch genau die religiöse Positionierung ab, die das Neutralitätsgebot untersagt. Bereits deswegen ist der niedersächsische Schulversuch „islamischer Religionsunterricht“ verfassungswidrig[656]. Die Versuche, das niedersächsische Modell durch kollidierendes Verfassungsrecht zu rechtfertigen oder es über die Argumentationsfigur des verfassungsnäheren Zustands in die Verfassungsmäßigkeit zu *retten*, müssen aus denselben Gründen scheitern wie im Zusammenhang mit dem nordrhein-westfälischen Islamkundeunterricht. Insofern sei auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Eine Verantwortlichkeit des Ministeriums für die Unterrichtsinhalte wäre allenfalls dann tolerabel, wenn es sich bei dem Unterricht um einen materiellen Unterweisungsunterricht gehandelt hätte. Eine solche „Umdeutung“ lässt die Konzeption des Unterrichts jedoch nicht zu. So heißt es in den Rahmenrichtlinien nämlich etwa, der Unterricht ziele darauf ab, „Glaubenspraxis mit der konkreten Lebenswirklichkeit und den Lebenserfahrungen der Schülerinnen und Schüler

---

653 *Bade*, in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 40.

654 Regierungserklärung und Plenarprotokoll abrufbar unter: http://www.landtag-niedersachsen.de/parlamentsdokumente/steno/steno/14_wp/2001/endber085.pdf (14.10.2014).

655 *Fuess,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 49.

656 Trüge der *Runde Tisch* hingegen tatsächlich die inhaltliche Verantwortung, wäre zu klären, ob es überhaupt zulässig wäre, einen religiösen Akteur zum staatlichen Ansprechpartner zu erklären, der nicht Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne ist, oder ob damit die Anforderungen des Art. 7 Abs. 3 GG nicht in verfassungswidriger Weise umgangen werden. Virulent wird die Frage nach einem solchen verfassungsrechtlich relevanten Umgehungstatbestand jedoch im Zusammenhang mit der Beiratslösung, vgl. dazu unten, Kap. 4 B.

zusammenzuführen“[657]. Wie schon im Zusammenhang mit dem Religionskundeunterricht in Nordrhein-Westfalen erläutert, setzen derlei religionspraktische Handlungsanleitungen faktisch die islamische Bekenntniszugehörigkeit voraus und sind daher kennzeichnend für einen Religionsunterricht bekenntnisorientierter Ausrichtung. Ebenso wie bei dem nordrhein-westfälischen Unterricht handelt es sich materiell um einen Bekenntnisunterricht.

Im Ergebnis sind also nordrhein-westfälische und niedersächsische Lösung aus demselben Grunde verfassungswidrig. Beide sind – ausweislich ihrer Lehrinhalte und didaktischen Konzeptionen – Bekenntnisunterrichte, deren inhaltliche Grundlagen in neutralitätswidriger Weise von staatlicher Seite festgelegt werden. Die Länder gehen lediglich unterschiedliche Wege, um dem Vorwurf eines Neutralitätsverstoßes zu entgehen. Der nordrhein-westfälische Vorstoß gibt vor, die religiöse Wahrheitsfrage unberührt zu lassen und versucht damit, das Merkmal der Bekenntnisgebundenheit des Unterrichts zu leugnen. Nach dieser Logik würde die Wahrnehmung der Inhaltskompetenz tatsächlich keine neutralitätswidrige Anmaßung bedeuten. Die niedersächsische Lösung hingegen räumt die bekenntnismäßige Ausrichtung ein, weist aber – ebenfalls entgegen den wirklichen Gegebenheiten – die eigene inhaltliche Verantwortung von sich oder relativiert sie zumindest.

Trotz ihrer Verfassungswidrigkeit ist die niedersächsische Lösung aber für spätere Entwicklungen insofern richtungsweisend, als die Einbindung eines möglichst breiten Spektrums muslimischer Richtungen in Form eines Gremiums nach dem Vorbild des „Runden Tisches“ im Zusammenhang mit der Beiratslösung wieder aufgegriffen und weiterentwickelt werden sollte.

2. *Lokal dimensionierte Schulversuche*

Doch auch außerhalb Niedersachsens zeichnete sich in jüngerer Vergangenheit eine eher konfessionalisierende Tendenz ab. Vermehrt ergriffen einzelne Schulen – zum Teil in regional organisierter Kooperation – die Initiative. Sie erprobten bekenntnisgebundene Ansätze, in deren Rahmen sie auf eine erhöhte Verantwortung der religiösen Akteure setzten und zugleich die eigenen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Unterrichtsinhalte weitestmöglich beschränkten. Beispielhaft für diese Tendenz ist der Erlangener Schulversuch, der im Schuljahr 2004/2005 an einer Erlanger Grundschule unter der Bezeichnung „Islamunterricht“ startete[658]

---

[657] Auszug aus den Rahmenrichtlinien, zit. bei: *Ballasch,* in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 74.

[658] In dem Begriff „Islamunterricht“ ist das Bemühen zu erkennen, einer Fehldeutung des Unterrichts als „Religionsunterricht“ im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG vorzubeugen; eine Kooperation auf Grundlage der Verfassungsnorm verlangt nämlich nach einer Religionsgemeinschaft; als solche sollte die beteiligte Islamische Religionsgemeinschaft Erlangen e.V. jedoch gerade nicht anerkannt werden, *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 121.

und 2008/2009 auf weitere Grund-, Haupt- und Realschulen in Erlangen, Fürth, München und Nürnberg erweitert worden ist[659]. Das bayerische Staatsinstitut für Schulpädagogik und Bildungsforschung hatte eine Kommission mit der Ausarbeitung eines Lehrplans betraut, an welcher auch vier Vertreter der *Islamischen Religionsgemeinschaft Erlangen e.V.* (IRE) beteiligt waren. Diesen vier Vertretern oblag die alleinige Festlegung der Unterrichtsinhalte, während den staatlichen Mitgliedern der Kommission – ähnlich den staatlichen Aufsichts- und Kontrollkompetenzen im Rahmen einer Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG – lediglich ein Vetorecht zustand[660].

Gleichzeitig gelang es dem Modell, obwohl es – anders als die *Runden Tische* oder die spätere Beiratslösung – nur einen einzigen religiösen Zusammenschluss beteiligte, die Fixierung auf eine bestimmte einzelne Bekenntnisrichtung zu vermeiden und die Idee der Schaffung eines überpartikularen, gesamtislamischen Unterrichts weiter voranzutreiben. Der Lehrplan sah nämlich vor, dass in innerislamisch umstrittenen Punkten nicht die Ansichten des IRE maßgeblich sind, sondern mehrere Interpretationsmöglichkeiten gleichwertig nebeneinander präsentiert werden bzw. die strittigen Themen gegebenenfalls sogar weiträumig auszusparen sind[661]. Da der Unterricht einer bekenntnisbedingten Positionierung auf diese Weise förmlich ausweicht, ist zweifelhaft, ob es sich bei materieller Betrachtung tatsächlich noch um einen Bekenntnisunterricht oder bereits um einen die verschiedenen islamischen Postionen vergleichend darstellenden Islamkundeunterricht handelt.

Ein weiteres entscheidendes Defizit der Schulversuche, die nach dem Erlanger Vorbild auch an einzelnen Schulen anderer Städte erprobt worden sind[662], liegt jedoch – gemessen an der muslimischen Interessenlage – vor allem darin, dass sie nicht über die regionale Dimension hinausgehen. Dem Bedürfnis nach einem Religionsunterricht, der flächendeckend angeboten und möglichst einheitlich auf Grundlage eines landesweit geltenden Lehrplans erteilt wird, vermag ein Schulversuch, an dem nur eine einzige oder einige wenige Schulen beteiligt sind, nicht zu entsprechen[663].

---

659 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, S. 40.

660 *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 121.

661 *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 122.

662 So zum Beispiel in Ludwigshafen-Pfingstheide, wo der Lehrplan von einem türkischen Islamwissenschaftler in Absprache mit der Elternschaft entworfen wurde; das Projekt war jedoch von vornherein in räumlicher Hinsicht auf nur eine Schule und in zeitlicher Hinsicht auf vier Jahre begrenzt war, *Kiefer,* in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 19.

663 Der den Modellversuchen zugrunde liegende Gedanke einer Kooperation mit einem einzigen religiösen Zusammenschluss lässt sich nicht einfach auf Landesebene übertragen: Spätestens dort wäre ein vergleichbares Modell nämlich dem Vorwurf eines Verstoßes gegen Neutralitäts- und Paritätspflicht ausgesetzt, wenn das Land nicht plausibel darlegen kann, weshalb es

3. Einbindung der Elternschaft

Einer lokalen Ausrichtung folgt auch die Idee der Einbindung der jeweiligen Elternschaft[664]; einen dogmatischen Ansatz könnte insofern die in Art. 7 Abs. 3 GG enthaltene Wendung „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft“ bieten. Diese sei weit auszulegen und sehe nicht vor, dass es sich bei dem Kooperationspartner zwingend um eine Religionsgemeinschaft im klassischen Sinne Sinne handeln müsse. Vielmehr können darunter auch diejenigen subsumiert werden, „*die es angeht*“, womit die Eltern und Lehrer der jeweiligen Schülerschaft, aber auch islamische Verbände und muslimische Theologen gemeint sein sollen[665]. Das sei zumindest möglich, solange keine Teilnahmeverpflichtung bestehe und es sich damit um einen „*Religionsunterricht für die, die es angeht*“ handele[666].

Der Ansatz lässt einige Fragen offen. Im Rahmen eines Religionsunterrichts im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG kann das Merkmal der Religionsgemeinschaft kaum anders als in der anerkannten Weise interpretiert werden; ein rechtlich nicht institutionalisierter bzw. nicht verfasster Zusammenschluss lokaler Akteure ist daher kein zulässiger Kooperationspartner. Denkbar wäre allein eine dogmatische Einordnung *jenseits* von Art. 7 Abs. 3 GG – eine Option, die im Zusammenhang mit der Beiratslösung noch von Bedeutung und zu erörtern sein wird[667]. Eine solche rechtliche Einordnung beansprucht der hier dargestellte Ansatz allerdings nicht für sich.

Unklar bleibt auch, wer in dem Diskurs zwischen Staat und dem aus Eltern, Lehrern und lokalen Verbänden bestehenden Konsortium die inhaltliche Letztverantwortung trägt. Sind es die staatlichen Stellen, die über die Lehrpläne bestimmen und kommt den übrigen Diskurspartnern nur eine konsultative Funktion zu, dann liegt gemäß den obigen Ausführungen ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot vor[668]. Liegt die inhaltliche Verantwortung hingegen bei der Elternschaft und den übrigen religiösen Akteuren, drängen sich genau die verfassungsrechtlichen Anfragen auf, die sich auch mit Blick auf die Beiratslösung stellen und an anderer Stelle dieser Arbeit behandelt werden: Kann von Neutralität überhaupt die Rede sein, wenn dem Staat die Auswahl der Diskursteilnehmer zusteht und er sich seinen Ansprechpartner auf diese Weise nach Belieben zusammenstellen kann oder bedarf es einer Begrenzung? Und handelt der Staat in Ausübung der Aus-

---

ausgerechnet mit dem einen religiösen Zusammenschluss kooperiert, während es anderen keine vergleichbare Beteiligung an einem islamischen Schulunterricht einräumt.

664 *Hermann Weber*, Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 20 (1986), Diskussionsbeitrag, S. 191; von einer „ad-hoc-Zusammenarbeit“ spricht *Häußler*, ZAR 2000, S. 262.

665 *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 402 f.

666 Darstellend, nicht befürwortend: *Anger*, Islam in der Schule, S. 392.

667 Vgl. dazu unten, Kap. 4 B II.

668 *Anger*, Islam in der Schule, S. 392.

wahlkompetenz nicht auch paritätswidrig, wenn er bestimmte Gruppen beteiligt, während er andere unberücksichtigt lässt, ohne der Unterscheidung einsehbare, objektive Kriterien zugrundezulegen?[669]

Auch gemessen an den muslimischen und integrationspolitischen Interessen ist die Idee eines „Religionsunterrichts für die, die es angeht" letztlich nicht überzeugend. Insbesondere die Elternschaft ist als Diskurspartner keine Konstante, da sich ihre Zusammensetzung jeweils nach der regional unterschiedlichen Ausprägung der verschiedenen Glaubensgruppen richtet und diese Zusammensetzung – der Fluktuation der Schüler entsprechend – dem ständigen Wechsel unterliegt. Nun mag es von Vorteil sein, dass die Lehrpläne dadurch auf die individuellen religiösen Bedürfnisse der jeweiligen (ebenfalls dem ständigen Wechsel unterliegenden) Schülerschaft zugeschnitten werden können. Dem muslimischen und integrationspolitischen Anliegen der Schaffung eines wissenschaftlich-fundierten Islam mit überpartikularem Anerkennungsanspruch, den allein eine flächendeckende Lösung herbeiführen kann, wird die Idee eines „Religionsunterrichts für die, die es angeht" jedoch nicht gerecht. Die curriculare Vielfalt verhindert zudem die Statuierung einheitlicher Anforderungen an das Lehrpersonal und dürfte die Realisierung einer einheitlichen Ausbildung islamischer Religionslehrer erheblich erschweren.

4. Sonderfall Berlin

In Berlin wird seit 2001 islamischer Bekenntnisunterricht erteilt, was jedoch der dortigen Verfassungslage geschuldet ist, die von den dargestellten verfassungsrechtlichen Prämissen entscheidend abweicht. Wegen der sog. Bremer Klausel des Art. 141 GG sind all diejenigen Bundesländer von der Geltung des Art. 7 Abs. 3 GG ausgenommen, in denen am 1. Januar 1949 eine andere landesrechtliche Regelung galt. Demzufolge ist der Unterricht in Berlin, wo der Religionsunterricht schon damals nicht ordentliches Lehrfach war, auch heute – abweichend von Art. 7 Abs. 3 GG – kein ordentliches Lehrfach[670]. Deswegen ist es nach der Verfassungslage in Berlin möglich – aber nicht zwingend, und daher vielfach kritisiert[671] –, dass der Religionsunterricht nicht zum Fächerkanon an staatlichen Schulen zählt. Nach § 13 Abs. 1 des Berliner Schulgesetzes ist der Religionsunterricht „Sache der Religionsgemeinschaften". Veranstalter des Unterrichts, der in

[669] Vgl. dazu im Zusammenhang mit dem Beiratsmodell unten, Kap. 4 C.

[670] BVerwG, DVBl. 2000, 1001 (1003 f.); unstreitig von der in Art. 141 GG geregelten Ausnahme umfasst wird zudem das Bundesland Bremen; darüber hinaus ist umstritten, ob auch die neuen Bundesländer von der Norm betroffen sind, zum Streitstand vgl. *Classen*, Religionsrecht, Rn. 479 (S. 197 f.); mit entstehungsgeschichtlicher Begründung ablehnend: *Schlink/Poscher*, Der Verfassungskompromiß zum Religionsunterricht, S. 41 ff. und insb. S. 89 ff.

[671] Etwa *Bock*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 93 ff., insb. S. 97 und 113.

den Räumlichkeiten öffentlicher Schulen stattfindet[672], ist nicht der Staat, sondern die Religionsgemeinschaft selbst. Die Religionsgemeinschaft muss als solche anerkannt sein, um Religionsunterricht erteilen zu dürfen. Ihre Gestaltungsbefugnisse sind zwar einerseits weiterreichend, weil es an staatlichen Aufsichts- und Kontrollrechten im Rahmen eines nicht staatlich veranstalteten Unterrichts gerade fehlt. Andererseits tragen die Religionsgemeinschaften eben auch keinen staatlichen Unterricht aus. Sie dringen also – anders als die Religionsgemeinschaften in anderen Bundesländern – bei der Erteilung des Unterrichts nicht in ein staatliches Betätigungsfeld vor. Da sich also die religionsgemeinschaftlichen Befugnisse im Geltungsbereich des Art. 141 GG nicht erweitern, sondern verringern, erscheint auch eine Absenkung der Erfordernisse sachgerecht[673]. So sahen es auch die Gerichte und gelangten zu der Auffassung, der Religionsgemeinschaftsbegriff könne im Geltungsbereich der Bremer Klausel durchaus weiter ausgelegt werden[674]. In der Folge sah sich das Land Berlin (wenn auch erst nach erneuter Verpflichtungsklage) dazu veranlasst, einen Religionsunterricht in Alleinverantwortung der *Islamischen Föderation Berlin* (IFB) zuzulassen, obwohl einzelnen Mitgliedsverbänden der IFB etwa auch Nichtmuslime angehören. Welche Merkmale des Religionsgemeinschaftsbegriffes nun im Einzelnen unter Verweis auf die verkürzten Befugnisse einer Relativierung zugänglich sind, bleibt offen. Defizite im Bereich der Rechts- und Verfassungstreue sind jedenfalls nicht hinzunehmen. An der Rechts- und Verfassungstreue der IFB, die wiederum organisatorische Verbindungen zur *Millî Görüş* aufweist[675], hatten immerhin der Verfassungsschutz, andere Verbände sowie Stimmen in der Literatur seinerzeit Bedenken geäußert[676].

Ganz unabhängig davon sieht sich das Berliner Modell, das den Religionsunterricht zur eigenen Angelegenheit der Religionsgemeinschaften erklärt und dabei die Idee einer strikten, radikalen Trennung zwischen Staat und Kirche zugrundelegt, berechtigter Kritik ausgesetzt. Als Vorbild für Länder außerhalb des Geltungsbereichs der Bremer Klausel taugt es aber ohnehin nicht, weil der verfassungsrechtliche Rahmen insoweit von Art. 7 Abs. 3 GG vorgegeben wird.

---

[672] Vgl. § 13 Abs. 5 S. 1 SchulG Berlin.
[673] Vgl. auch BVerwGE 110, 326 (340 f.).
[674] OVG Berlin, Urteil vom 4.11.1998, NVwZ 1999, 787; bestätigend: BVerwGE 110, 326 (337 ff.).
[675] Verfassungsschutz Berlin, Verfassungsschutzbericht 2005, S. 148 f., abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/inneres/verfassungsschutz/publikationen/verfassungsschutzberichte/ (16.11.2015).
[676] Dass diese Zweifel einer Anerkennung letztlich nicht im Wege standen, war jedoch nicht Ausdruck einer nachsichtigen gerichtlichen Beurteilung, sondern dem Umstand geschuldet, dass es dem Land Berlin im Rahmen der gerichtlichen Auseinandersetzung nicht gelungen war, die im Wesentlichen auf nicht gerichtlich verwertbaren Behauptungen basierenden Bedenken zu verifizieren oder überhaupt darzulegen, vgl. *Bock*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 106 ff., insb. S. 107.

III. Fazit zu den alternativen Unterrichtskonzeptionen

Der Ertrag der dargestellten Konzeptionen ist insgesamt begrenzt und lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Unterrichte, die eine bekenntnismäßige Ausrichtung aufweisen und überregional angelegt sind, sind verfassungswidrig, weil sie von staatlicher Seite inhaltlich verantwortet werden (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Die islam- oder religionskundlichen Konzepte überzeugen nicht, weil sie dem Bedürfnis der Muslime nach einem eigenen, mit christlichen Unterrichten vergleichbaren, glaubensverkündenden islamischen Religionsunterricht nicht entsprechen können. Die bekenntnisgebundenen Lösungen hingegen, deren inhaltliche Ausgestaltung islamischen Akteuren obliegt, werden diesem Bedürfnis zwar gerecht, verblieben aber bislang auf regionaler Ebene, womit wiederum dem Anliegen eines flächendeckenden Unterrichts auf Basis möglichst landesweit geltender Curricula nicht gedient ist.

C. Die Beiratslösung

I. Die politische Entwicklung und die Empfehlungen des Wissenschaftsrates

Islamverbände und Politik setzten in der jüngeren Vergangenheit immer deutlicher auf bekenntnisorientierten Unterricht. Nachdem der ZMD und der IRD mit ihrer auf die Anerkennung als Religionsgemeinschaft gerichteten Klage gescheitert waren, trieben die Verbände insbesondere den Dialog untereinander voran, um neben ihrem fortbestehenden Streben nach jeweils *eigenem* Religionsunterricht interimsweise die Chancen einer gemeinsamen Lösung auszuloten. So verständigten sich auf einer gemeinsamen Tagung im Februar 2005 die beiden klagenden Großverbände mit dem VIKZ darauf, jeweils möglichst „einheitliche demokratische und föderale Organisationsstrukturen zur Vertretung der Muslime auf Landes- und Bundesebene" hervorzubringen[677]. Zugleich beschlossen sie die Schaffung einer neuen, höheren organisatorischen Ebene, in welche sich jeder teilnehmende Verband eingliedern solle, ohne dabei seine rechtliche Eigenständigkeit einzubüßen[678]. Mit diesem Vorhaben legten sie den Grundstein für die überverbandlichen Zusammenschlüsse KRM und Schura in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen und besiegelten die Absicht, das Ziel eines islamischen Religionsunterrichts einstweilen gemeinsam zu verfolgen und zu diesem Zwecke einen inhaltlich-religiösen Minimalkonsens zu finden. Auf dieser Basis solle eine wissenschaftlich-institutionalisierte, Religionsunterricht wie Lehrerausbildung umfassen-

[677] Gemeinsame Presseerklärung von IRD, ZMD und VIKZ v. 28.02.2005, abrufbar unter: www.islamrat.de/presse/p2005/strukturen.htm (14.06.2014).
[678] *Stock*, NWVBl. 2005, S. 288.

de, gesamtislamische Wissenschaft betrieben werden können. Die Idee gemeinsamer Verbandsvertretungen wurde insbesondere von der Partei *Bündnis 90/Die Grünen*, die bereits im Jahr zuvor eine interverbandliche Zusammenarbeit angeregt hatte, in ihre politische Agenda aufgenommen[679]. Unter dem Eindruck der Urteile, die die Religionsgemeinschaftseigenschaft der klagenden Verbände verneint hatten, befand die Landtagsfraktion der Grünen in Nordrhein-Westfalen ein mit den Vertretern verschiedener Verbände besetztes Gremium für den geeigneten Ansprechpartner[680]. Auch die CDU-Fraktion sprach sich für eine bekenntnisgebundene Lösung aus und appellierte an die Landesregierung, „gemeinsam mit den Muslimen in NRW eine repräsentative Institution" zu bilden, anstatt mit den Verbänden einen langwierigen Rechtsstreit zu führen und weiterhin auf die „verfassungsrechtlich problematische Unterweisung" zu setzen.[681] Entsprechend wurden die Bestrebungen nach dem Regierungswechsel 2005 auch weiter vorangetrieben. In der Regierungserklärung hieß es, man wolle für die Einrichtung einer „demokratisch legitimierten, repräsentativen Institution der Muslime in Nordrhein-Westfalen" eintreten, da diese „Voraussetzung für die angestrebte Einführung eines regulären islamischen Religionsunterrichts in deutscher Sprache, unter deutscher Schulaufsicht und durchgeführt von in Deutschland ausgebildeten Lehrkräften" sei[682].

Ein substantiiertes Konzept, wie eine Kooperationspartnerschaft zwischen Staat und einem aus den Vertretern mehrerer Verbände bestehenden Zusammenschluss konkret umgesetzt werden könnte, legte erst der Wissenschaftsrat im Januar 2010 in seinen Empfehlungen *zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen* vor[683]. Gemäß den Empfehlungen sollte ein Beirat innerhalb einer fünfjährigen Erprobungsphase die Kooperationsaufgaben einer Religionsgemeinschaft ausführen, allerdings – wie noch zu zeigen ist – ohne dass das so geschaffene Kooperationsverhältnis damit gleich ein solches *im Sinne von* Art. 7 Abs. 3 GG ist[684]. Der Beirat wäre damit in funktionaler Hin-

---

[679] Die Landtagsfraktion der Grünen hatte bereits im Sommer 2004 in einem Grundsatzpapier eine Institutionalisierungskonzeption vorgestellt, die eine verstärkte Einbindung der örtlichen Moscheevereine unter Beteiligung überregional agierender Organisationen vorsah, *Eckpunkte zur Institutionalisierung des Verhältnisses zwischen Staat und Muslimen* vom 06.07.2004, abrufbar unter: www.gruene.landtag.nrw.de/aktuell/beschluesse/040706-Muslime.pdf (20.02.2013); vgl. auch *Stock,* NWVBl. 2005, S. 287, Fn. 14.

[680] Pressemitteilung der Landtagsfraktion der Grünen vom 24.02.2005, abrufbar unter: www.gruene.landtag.nrw.de/aktuell/pressemitteilungen/pm48-05.htm (20.02.2013).

[681] Landesparteitag der CDU NRW am 5.3.2005: „Zukunftsprogramm", abrufbar unter: www.cdu-nrw/media/Antrag_LaVo.PDF (20.02.2013).

[682] Vgl. Koalitionsvereinbarung der CDU-geführten nordrhein-westfälischen Landesregierung S.54, abrufbar unter: www.cdu-nrw.de/media/Koalitionsvereinbarung_entwurf.pdf (20.02.2013).

[683] Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, S. 73 ff., insb. 78 ff.

[684] Vgl. zu der rechtlichen Einordnung des Unterrichts unten, Kap. 4 B III.

sicht das Substitut für – bislang nach der insoweit maßgeblichen Rechtsauffassung der betroffenen Länder nicht existierende – islamische Religionsgemeinschaften. Genau wie die Religionsgemeinschaft im Rahmen eines konventionellen Kooperationsverhältnisses nach Art. 7 Abs. 3 GG wäre er vor allem für die Festlegung der religiösen Inhalte verantwortlich. Dem Beirat sollten dabei zunächst *Vertreter der islamischen Verbände* angehören. Daneben war auch die Beteiligung verbandsexterner Muslime vorgesehen, und zwar zum einen *muslimischer Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens*, um einer Überrepräsentation der Verbände entgegenzuwirken, und zum anderen *muslimischer Religionsgelehrter*, um den Verbänden zudem überparteilichen, theologischen Sachverstand zur Seite zu stellen[685].

II. Die Anwendungsebenen Schule und Hochschule

In der Sache ging es in den Empfehlungen allerdings nicht um die Einrichtung schulischen Religionsunterrichts, sondern um die Realisierung von Kooperationsverhältnissen auf Fakultätsebene.

Dass das Schicksal islamischer Fakultäten eng mit dem des islamischen Religionsunterrichts verknüpft ist, wurde bereits dargestellt. Das Bedürfnis an theologischen Hochschulen ist insofern ein unselbstständiges, als es – *neben dem Ziel einer einheitlichen universitären Ausbildung von Imamen, die in den Moscheegemeinden Koranunterricht erteilen* – vor allem der Rekrutierung geeigneten Lehrpersonals für den schulischen Religionsunterricht dient[686]. Daher ist es auch kein Zufall, dass die Entwicklung islamisch-theologischer Fakultäten, die hier nicht *en detail* nachgezeichnet werden soll[687], deutliche Bezüge und Parallelen zu jener des Religionsunterrichts aufweist. Bereits die früheren alternativen Unterrichtskonzepte lösten einen Bedarf an qualifiziertem Lehrpersonal aus. Dabei wurde im Rahmen des Konsularunterrichts und der muttersprachlich ausgerichteten Unterweisung überwiegend auf an ausländischen Hochschulen ausgebildete Lehrer zurückgegriffen[688]. Bei einigen Modellversuchen behalf man sich zum Teil sogar mit Religionslehrern anderer Konfessionen[689]. Für die deutschsprachigen Unterweisungskonzepte entstanden auch klein dimensionierte Aus- und Weiterbildungsbildungswege jenseits der Universitäten. Etwa in Nordrhein-Westfalen konnten ehemalige Lehrer des muttersprachlichen Ergänzungsunterrichts im Rahmen von Fortbildungssemina-

685 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, S. 80 f.

686 Vgl. etwa *Solte*, KuR 2010, S. 6.

687 Ausführlich dazu *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 19 ff.

688 Mit Bezug auf das Beispiel Bayerns: *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 39.

689 *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 39 f.

ren eine fachliche Zusatzqualifikation erlangen[690]. Andernorts wurde die Ausbildung in den Bereich staatlicher Hochschulen verlegt, dort anderen Wissenschaftsbereichen institutionell angeschlossen und inhaltlich genau auf die jeweiligen Unterrichtsmodelle abgestimmt. So wurde etwa an der Universität Osnabrück ein Modellprojekt *Islamischer Religionsunterricht in deutscher Sprache – Wissenschaftliche Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern* im Fachbereich Erziehungs- und Kulturwissenschaften erprobt, um die für den niedersächsischen Schulversuch *Islamischer Religionsunterricht* benötigten Lehrer gezielt ausbilden zu können[691]. Für das Erlangener Religionsunterrichtsmodell wurde vom *Interdisziplinären Zentrum für Islamische Religionskunde* (IZIR) an der Universität Erlangen-Nürnberg eigens eine Gastprofessur für Islamische Religionslehre eingerichtet, an welcher – wie auch an der Unterrichtskonzeption selbst – die *Islamische Religionsgemeinschaft Erlangen e.V.* (IRE) beteiligt war[692]. Angesichts des wegen der Erweiterung des Erlangener Schulversuchs auf Schulen im gesamten bayerischen Landesgebiet erhöhten Bedarfs an Lehrpersonal gibt es am IZIR mittlerweile neun islamwissenschaftliche Professuren[693].

Auch die zentralen Anforderungen an die Lehrerausbildung orientieren sich an den Ambitionen des jeweiligen islamischen Religionsunterrichts. Soll der Unterricht flächendeckend eingeführt werden, ist der Bedarf an qualifiziertem Personal besonders hoch und kann kaum von vereinzelt eingerichteten Theologie-Professuren an fachfremden Fakultäten gedeckt werden, sondern erfordert die Einrichtung ganzer islamisch-theologischer Fakultäten, die ihrerseits über eine Mehrzahl von eigenen Professuren verfügen. Zeichnet sich nun, ausgehend von muslimischer wie integrationspolitischer Interessenlage, eine Tendenz zu bekenntnisverkündendem Religionsunterrichts ab, wirkt sich das auch auf die Anforderungen an die Lehrerausbildung aus. Nur der Absolvent eines Studiums islamischer Theologie kann einen Unterricht aus der islamischen Innenperspektive erteilen, wohingegen ein Religions-, Islam- oder Kulturwissenschaftler für eine Vermittlung von Glaubenssätzen nur sehr bedingt geeignet ist. Theologie und Religionswissenschaft unterscheiden sich im Merkmal der Bekenntnisgebundenheit ebenso wie Religionsunterricht und Unterweisungsunterricht. Auch die übrigen Vorgaben für eine ideale islamisch-theologische Fakultät lassen sich vollständig aus der im Zusammenhang mit dem Religionsunterricht erarbeiteten Bedürfnissituation ableiten: Soll der Unterricht in deutscher Sprache erteilt werden, kann das Lehrpersonal nicht im Ausland ausgebildet werden, sondern muss ein Studium

690 *Gebauer*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 29 f.; *Bodenstein*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 91.
691 Vgl. *Väth*, in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 75 ff.
692 *Nolte*, DöV 2008, S. 130; *Kiefer,* in: Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, S. 19.
693 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, S. 40.

an einer deutschen Hochschule in deutscher Sprache absolviert haben. Der Erwartung, einen für alle Muslime gleichermaßen ansprechenden Unterricht zu erteilen, kann zudem nur ein solcher Lehrer entsprechen, der keiner speziellen islamischen Glaubensrichtung verpflichtet ist. Idealerweise nimmt er eine überpartikulare Haltung ein und vermittelt eine von den Präferenzen einzelner muslimischer Herkunftsländer entkoppelte Islamvorstellung. Dazu sollte die Ausbildung nicht unter der inhaltlichen Anleitung eines einzelnen Verbandes stattfinden, wie es etwa bei der von der DİTİB an der Universität Frankfurt eingerichteten Stiftungsprofessur der Fall war[694], sondern möglichst eine Mehrzahl islamischer Glaubensgruppen einbeziehen.

Staat und Religionsgemeinschaften kooperieren zur Einrichtung theologischer Fakultäten und zur Realisierung schulischen Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG in gleicher Weise und unter Geltung der gleichen Aufgabenverteilung. Zudem verhindert das Fehlen anerkannter Religionsgemeinschaften eine Zusammenarbeit auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG auf beiden Kooperationsebenen gleichermaßen. Der Beirat könnte daher nun auf beiden Kooperationsfeldern die Funktion des Substituts ausfüllen und religiöser Ansprechpartner sein – so denn keine verfassungsrechtlichen Einwände entgegenstehen.

Die Vorschläge des Wissenschaftsrates zielen zwar allein auf islamische Beiräte an Hochschulen, sind aber unverändert auch für das Kooperationsfeld Schule fruchtbar zu machen. In den Ausführungen des Wissenschaftsrates heißt es etwa, der Beirat solle über die Berufung von Professorinnen und Professoren entscheiden[695]. Übertragen auf die Schulebene hätte der Beirat hier die Kompetenz zur Erteilung von Lehrerlaubnissen an Lehrerinnen und Lehrer islamischen Religionsunterrichts. Bestimmt der Beirat an den Fakultäten über die *Studien*inhalte, legt er entsprechend an den Schulen die *Lern*inhalte fest[696].

Bereits an dieser Stelle sei auf die großen Diskrepanzen in der Ausgestaltung der Beiratsidee hingewiesen. Während sich einige Standorte sehr streng an den Vorschlägen des Wissenschaftsrates orientieren, haben sich andere konzeptionell sehr weit von ihnen entfernt.

---

[694] Vgl. dazu unten, Kap. 5 B.

[695] Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, S. 79.

[696] Auch Verfassungsmäßigkeit und religionspolitische Sinnhaftigkeit des Beiratsmodells beurteilen sich jeweils unabhängig davon, ob der Beirat auf Schul- oder Hochschulebene agiert. Daher soll auch im vierten Kapitel nicht zwischen Schul- und Hochschulbeiräten unterschieden werden.

III. Die Beiratslösung als vorläufig höchste konzeptionelle Entwicklungsstufe

Mit der Idee eines Beirats könnten die Ziele eines islamischen Bekenntnisunterrichts und einer wissenschaftlich institutionalisierten islamischen Theologie endlich erreicht sein, und zwar ohne dass es dazu einer den Islamverbänden bislang vorenthaltenen Anerkennung als Religionsgemeinschaft bedürfte.

Das Beiratsmodell könnte die perfektionierte Fortentwicklung der Alternativkonzepte zu Art. 7 Abs. 3 GG darstellen. Damit die qua Beirat geschaffenen Bildungseinrichtungen den dargestellten Bedürfnissen der Muslime, den integrationspolitischen Zielen und zugleich den verfassungsrechtlichen Anforderungen möglichst in allen Punkten gerecht werden, bedient sich der Wissenschaftsrat in seinem Vorschlag einiger konzeptioneller Elemente der Vorgängermodelle. Gleichzeitig sucht er, deren Schwachstellen sowie die entgegenstehenden Verfassungsvorbehalte auszuräumen – wenn auch nicht ohne dabei neue verfassungsrechtliche Fragen aufzuwerfen.

Die Beteiligung mehrerer Dachverbände verschiedener islamischer Provenienz zwecks Schaffung eines innerislamischen Konsenses war bereits Grundidee des niedersächsischen Schulversuchs sowie der nordrhein-westfälischen „Islamkunde“. Auch in dem Konzept des Religionsunterrichts „*für die, die es angeht*“ hatte der Gedanke eines „institutionalisierten Diskurses“ anstelle einer Zusammenarbeit mit nur einer einzigen Islamorganisation die zentrale Stellung eingenommen[697]. Zumindest in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen hatten der sog. „Beirat“ und der „runde Tisch“ jeweils nur eine konsultative Funktion, während die inhaltliche Letztverantwortung in unzulässiger Weise von den Schulministerien ausgeübt wurde.

Die Beiratslösung sieht nun einen Kompetenzzuwachs der Gremien vor. Sie überträgt dem Beirat die alleinige inhaltliche Gestaltungskompetenz, während sich die Aufgaben von Universitäten und Ministerien – den Vorgaben des Neutralitätsgebots entsprechend – im organisatorischen Bereich erschöpfen. Dem Staat soll der Zugriff auf die religiösen Inhalte weitestgehend verwehrt bleiben[698]. Anders als die Modelle Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens genügen die durch den Beirat verwirklichten Bildungseinrichtungen damit den verfassungsrechtlichen Vorgaben gemessen am Anspruch einer bekenntnismäßigen Ausrichtung. Das war bislang nur im Rahmen kleindimensionierter Schulversuche gelungen, die jedoch jeweils nur einzelne Moscheegemeinden oder Regionalverbände beteiligten und

[697] *Langenfeld*, AöR 123 (1998), S. 403.

[698] Dem Staat obliegt allerdings schon wegen der staatlichen Schulaufsicht weiterhin eine inhaltliche Letztkontrolle. Zudem kommen „seine“ Beamten als Lehrpersonen zwingend mit den Unterrichtsinhalten in Berührung und vermitteln diese in letzter Instanz an die Schülerschaft. Schließlich droht eine staatliche Anmaßung inhaltlicher Kompetenz auch durch die staatliche Kompetenz zur Besetzung der Beiräte; zu den daraus resultierenden verfassungsrechtlichen Anfragen vgl. unten, Kap. 4 C.

damit weder dem Anliegen der *Überregionalität* noch dem der *Überpartikularität* entsprachen.

So gelingt es dem Wissenschaftsrat mit der Konzeption eines Beirats erstmals, die Interessen der Überpartikularität, der flächendeckenden bzw. überregionalen Ausrichtung und der Bekenntnisgebundenheit miteinander zu vereinen. Unter den Alternativen zu einer Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaft auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG stellt die Beiratslösung damit tatsächlich die bislang höchste Entwicklungsstufe dar. Ob sie ihren Vorgängerkonzeptionen jedoch tatsächlich überlegen ist, hängt entscheidend von ihrer Verfassungsmäßigkeit ab. Erst im Anschluss an eine umfassende verfassungsrechtliche Bewertung wird zu beantworten sein, ob das Beiratsmodell nur zur Übergangslösung taugt oder es sich womöglich mit Blick auf die Eigenart des organisierten Islam in Deutschland sogar als die *bessere* Kooperationsform erweist. Es wird dann zu klären sein, ob sich das Modell als dauerhafte Alternative zur konventionellen Kooperation etablieren kann und schließlich, ob es sogar über den islamischen Kontext hinausreichenden Vorbildscharakter für bestehende Kooperationsverhältnisse entfaltet. Zunächst sollen jedoch die verschiedenen Ausprägungsformen und Umsetzungen der Beiratsidee dargestellt werden.

IV. Die islamischen Beiräte an den verschiedenen Standorten

1. Der Schulbeirat Nordrhein-Westfalen

Die rechtliche Grundlage des *Beirats für den Islamischen Religionsunterricht* bildet die im August 2012, also zum Schuljahr 2012/2013, in Kraft getretene Vorschrift des § 132 a Schulgesetz NRW[699]. Darin ordnet Absatz 4 die Bildung eines Beirats durch das Schulministerium an. Eine der dort in den Sätzen 2-4 beschriebenen Aufgaben des Beirats liegt in der Überprüfung, ob der Religionsunterricht den „Grundsätzen *im Sinne des* Art. 7 Abs. 3 S. 2 Grundgesetz“ entspricht. Der Passus ist insofern unvollständig bzw. irreführend, als in Art. 7 Abs. 3 GG von „Grundsätzen *der Religionsgemeinschaften*“ die Rede ist, obwohl es an einer islamischen Religionsgemeinschaft gerade fehlt. Gemeint sein können nur die Grundsätze *des Beirats*, also die von den beteiligten Verbänden und Einzelpersonen getroffene inhaltliche Mindestübereinkunft.

Auf Basis dieser Übereinkunft entscheidet der Beirat gemäß § 132 a Abs. 4 S. 3 SchulG über die „Auswahl der Lehrpläne“, nimmt also die Letztverantwortung für die Curricula wahr. Zudem ist er an der „Bevollmächtigung von Lehrerinnen und Lehrern“ beteiligt, bestimmt also, unter welchen Voraussetzungen die Lehrer-

[699] Eingeführt durch Art. 1 Schulrechtsänderungsgesetz vom 22.12.2011 (GV.NRW. 2011, S. 728), geändert durch Art. 1 des Schulrechtsänderungsgesetzes vom 13.11.2012 (GV.NRW. 2012, S. 514).

laubnis für den islamischen Religionsunterricht (*Idschaza*) zu erteilen ist[700]. Der Beirat hat sich bereits am 15.04.2012 eine Geschäftsordnung gegeben, welche Arbeitsweise, Abstimmungsverhalten und Beschlussfassung regelt. Die Besetzung des Beirats normiert § 132 a Abs. 5 SchulG. Danach gehören dem Beirat zunächst vier „religionspädagogisch oder islamwissenschaftlich qualifizierte" Vertreter der Islamverbände an. Über deren Zusammensetzung kann grundsätzlich der KRM als direkter Ansprechpartner für das Land Nordrhein-Westfalen entscheiden. Diese Befugnis des KRM geht jedoch nicht aus dem Gesetz hervor, sondern resultiert faktisch aus seiner Stellung als Zusammenschluss aller nordrhein-westfälischen Dach- und Spitzenverbände. Daneben gehören dem Beirat vier verbandsunabhängige Muslime an, die sich aus zwei *theologisch, religionspädagogisch oder islamwissenschaftlich qualifizierten muslimischen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens* und zwei *muslimischen Religionsgelehrten* zusammensetzen. Den Vorschlägen des Wissenschaftsrates entsprechend besteht eine zahlenmäßige Ausgeglichenheit zwischen den Verbandsvertretern und den nichtorganisierten Muslimen.

Als Übergangsvorschrift ist § 132 a SchulG bis zum 31. Juli 2019 befristet und das nordrhein-westfälische (Schul-)Beiratsmodell damit auf eine Geltungsdauer von sieben Jahren beschränkt[701].

Islamischer Religionsunterricht wird in Nordrhein-Westfalen seit dem Schuljahr 2012/2013 an Grundschulen und seit 2013/2014 auch in der Sekundarstufe I unterrichtet. Die islamische Religionskunde läuft parallel zur Einführung des Religionsunterrichts aus, besteht also zunächst fort, wird jedoch nur noch an jenen Schulen unterrichtet, an denen kein islamischer Religionsunterricht erteilt wird. Sollte sich bei verfügbarem Lehrpersonal die Mindestteilnehmerzahl von 12 Schülern als Hürde für den islamischen Religionsunterricht erweisen, kann dieser auch schul-, klassen- und jahrgangsübergreifend erteilt werden[702].

2. Der Schulbeirat Niedersachsen

Für den *Beirat für Islamischen Religionsunterricht in Niedersachsen* fehlt es an einer mit § 132 a SchulG vergleichbaren gesetzlichen Regelung. Die teilnehmenden Verbände haben im Januar 2011 – ohne Beteiligung des niedersächsischen Kultusministeriums – lediglich eine schriftliche Vereinbarung über die Bildung des Beirats getroffen, in welcher Zusammensetzung, Beschlussfassung und Arbeitsweise geregelt sind[703]. Der Beiratslösung in Niedersachsen, die an die Tradition der „Runden Tische" anknüpft, gelingt zumindest hinsichtlich der organisierten Muslime

[700] Der Beirat hat am 01.09.2012 eine entsprechende Lehrerlaubnisordnung erlassen, abrufbar unter: http://www.iru-beirat-nrw.de/dokumente/LEHRERLAUBNISORDNUNG_01092012.pdf (08.12.2014).

[701] Art. 2 des Schulrechtsänderungsgesetzes vom 22.12.2011 (GV.NRW. 2011, S. 728).

[702] *Tillmans*, in: Islam und Diaspora, S. 172 f.

[703] Abrufbar unter: http://beirat-iru-n.de/der-beirat-1/beiratsvereinbarung/ (12.12.14).

eine ähnlich hohe Vertretungs- und Vereinigungsleistung. Direkt gehören dem Beirat mit dem DİTİB Landesverband Niedersachsen-Bremen und der *Schura Niedersachsen – Landesverband der Muslime in Niedersachsen e.V.* zwar nur zwei Organisationen an. Genau wie im KRM in Nordrhein-Westfalen sind aber auch in der niedersächsichen Schura Einzelgemeinden und Länderdependancen der größten Islamverbände Deutschlands versammelt und mittelbar am Beirat beteiligt. DİTİB und Schura stellen jeweils zwei der insgesamt vier Beiratsmitglieder. Damit sind anders als in Nordrhein-Westfalen und entgegen den Empfehlungen des Wissenschaftsrates keine verbandsexternen muslimischen Einzelpersonen im Beirat vertreten. Laut eigenen Angaben des islamischen Beirats handelt es sich bei den Beiratsmitgliedern aber sämtlich um Religionspädagogen und Islamwissenschaftler[704]. In der gemeinsamen Vereinbarung vorgeschrieben ist eine entsprechende wissenschaftliche Qualifikation indes nicht. Zu den Aufgaben des Beirats zählt nach § 2 der Vereinbarung insbesondere die Entscheidung darüber, ob eine „Übereinstimmung des Religionsunterrichts mit den durch ihn vertretenen *Religionsgemeinschaften*“ (die nach der maßgeblichen Auffassung des Landes Niedersachsen keine Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne sind) gegeben ist. Des Weiteren ist der Beirat verantwortlich für Erteilung und Entziehung der Lehrerlaubnis für islamische Religionslehrer[705]. Die Zusammenarbeit wird in § 7 der Vereinbarung für einen Zeitraum von fünf Jahren beschlossen, kann jedoch beliebig (jeweils um weitere fünf Jahre) verlängert werden. Eine Öffnung für weitere islamische Personenzusammenschlüsse ist dabei nicht vorgesehen.

Der islamische Religionsunterricht löste den niedersächsischen Schulversuch zum Schuljahr 2012/2013 ab. Auch in Niedersachsen besteht die Möglichkeit, den Unterricht klassen-, jahrgangs- und schulübergreifend auszurichten, wenn die Nichterreichung der Mindestteilnehmerzahl droht[706].

3. Der Hochschulbeirat Münster

An der westfälischen Wilhelms-Universität Münster hatte es bereits seit 2004 einen Beirat gegeben. Dieser hatte jedoch nur eine beratend-begleitende Funktion[707]. Mit der am 21.12.2011 erlassenen *Ordnung des konfessionellen Beirats für Islamische Theologie* hat die Universität den hochschulrechtlichen Rahmen für die Etablierung des neuen, substituierenden Beiratstypus geschaffen. Der Beirat trägt die

704 Vgl. http://beirat-iru-n.de/der-beirat-1/ (12.12.14); dort findet sich auch eine aktuelle Übersicht aller Beiratsmitglieder.

705 Auch der *islamische Beirat für den islamischen Religionsunterricht* hat die Anforderungen an die Erteilung einer solchen Lehrerlaubnis in einer *Idschaza-Ordnung* kodifiziert, abrufbar unter: http://beirat-iru-n.de/idschaza/ (12.12.14).

706 *Erlass für den Religionsunterricht und den Unterricht Werte und Normen*, RdErl. d. MK v. 10.05.2011 – 33-82105 (Schulverwaltungsblatt 7/2011, S. 226), Ziff. 1.4 und 2.2; die Mindestteilnehmerzahl von 12 Schülerinnen und Schülern ist in Ziff. 2.1 festgelegt.

707 *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 265; *Nolte*, DöV 2008, S. 130.

inhaltliche Vollverantwortung. Die Universität arbeitet genau wie das nordrhein-westfälische Schulministerium mit dem KRM als direktem Ansprechpartner zusammen. Über ihn sind die wichtigsten islamischen Organisationen Nordrhein-Westfalens in die Beiratslösung eingebunden. Das Verhältnis zwischen Organisierten und Nichtorganisierten ist auch in Münster – den Vorschlägen des Wissenschaftsrates entsprechend – ausgeglichen. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 der Beiratsordnung sollen dem Beirat neben den Verbandsvertretern zwei muslimische Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sowie zwei muslimische Religionsgelehrte angehören.

Allerdings hat sich der Münsteraner Beirat bislang noch nicht konstituiert und – anders als die übrigen Beiräte – die Arbeit noch nicht aufgenommen, da über die Person *eines* Verbandsvertreters bislang zwischen KRM und Universität keine Einigkeit erzielt werden konnte. Hintergrund ist die Zugehörigkeit des vom KRM vorgesehenen Mandatsträgers zu der für die von staatlicher Seite für verfassungsrechtlich bedenklich befundenen IGMG. Zwar liegt die Berufungskompetenz nach § 6 Abs. 1 der Beiratsordnung eigentlich beim KRM, doch verhindert die Universität – seit sich auch das *Bundes*innenministerium gegen den designierten Teilnehmer ausgesprochen hat – ein Zustandekommen des Beirats, indem sie ihrerseits die ihr in § 6 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 1 der Beiratsordnung auferlegte Benennung der verbandsexternen Muslime verweigert[708].

Der Studienbetrieb läuft indes bereits. Am *Zentrum für Islamische Theologie* (ZIT) gibt es derzeit eine reguläre Professur sowie eine Vertretungsprofessur. Die Einrichtung weiterer Professuren ist geplant. Das ZIT bietet zum Wintersemester 2015/2016 „Islamische Theologie“ sowohl als 1-Fach- als auch als 2-Fach-Bachelor sowie „Islamische Religionslehre“ als Lehramts- und als Erweiterungsstudiengang an[709].

Mit Blick auf das der Theologie innewohnende Merkmal der Bekenntnisgebundenheit ist das Fehlen jedweder Rückbindung der Studieninhalte an staatsfreie religiöse Entitäten jedoch fragwürdig. Der derzeitigen Situation in Münster stehen die gleichen verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen, welche bereits im Zusammenhang mit der nordrhein-westfälischen Religionskunde – die sich als materieller Bekenntnisunterricht entpuppt hatte – geltend gemacht wurden. Bestimmen nämlich weder eine Religionsgemeinschaft noch ein immerhin staatsunabhängiger religiöser Zusammenschluss oder ein aus mehreren solcher Zusammenschlüsse bestehendes Gremium über Studieninhalte und Lehrpersonal, verbleiben die reli-

---

[708] Vgl. dazu, insb. zur Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens der Universität Münster, unten, Kap. 4 C I und II 4 d.

[709] Vgl. https://www.uni-muenster.de/ZIT/Studium/studiengaenge.html (01.01.2016).

giösen Kernkompetenzen in neutralitätswidriger Weise bei der Universität als staatlichem Hoheitsträger[710].

Als theoretisches Konzept bleibt der Münsteraner Beirat trotz der bislang ausgebliebenen Konstituierung interessant: Die Ordnung enthält zwar keine zeitliche Befristung des Beirats selbst, beschränkt aber die Amtszeit der einzelnen Beiratsmitglieder in § 6 Abs. 5 der Ordnung auf jeweils drei Jahre. Zudem ist in § 11 eine Anpassung der Beiratsordnung für den Fall vorgesehen, dass sich die „Organisationsstruktur der Muslime in Deutschland" erheblich ändere. Diese sog. Überprüfungsklausel stellt den – derzeit absoluten – Repräsentationsanspruch des KRM den Entwicklungen innerhalb der islamischen Organisationslandschaft anheim und ermöglicht entsprechende Aktualisierungen wie die nachträgliche Eingliederung neuer islamischer Organisationen und Organisationsformen.

4. *Der Hochschulbeirat Osnabrück*

Auch an der Universität Osnabrück arbeitet das 2012 gegründete *Institut für Islamische Theologie* (IIT) mit einem islamischen Beirat zusammen. Wie im Falle des niedersächsischen Schulbeirats beruht die Zusammenarbeit auf einem sog. „Kooperationsvertrag", einer schriftlichen Vereinbarung, die – anders als auf Ebene des Schulbeirats – nicht von den beiden beteiligten Islamorganisationen DİTİB und Schura allein, sondern unter Einbeziehung der Universität als dritter Vertragspartei bereits im Dezember 2011 getroffen wurde. Von dem niedersächsischen Schulbeirat unterscheidet sich der Beirat für Islamische Theologie in Osnabrück ferner darin, dass neben den von DİTİB und Schura zu benennenden verbandlich organisierten Vertretern auch verbandsunabhängige Muslime einbezogen sind. Nach § 5 Abs. 1 Ziff. 1 der Vereinbarung gehören dem Beirat drei „international anerkannte muslimische Theologinnen und Theologen" an, deren wissenschaftlicher Sachverstand nach § 6 Abs. 2 Sätze 4 und 5 der Ordnung „durch einschlägige Promotion oder eine vergleichbare Qualifikation" nachgewiesen ist. Die verbandsexternen Vertreter stellen jedoch gegenüber den sechs Verbandsvertretern die Minderheit im Beirat dar. Die Vereinbarung beruht – wie sich § 1 entnehmen lässt – auf der Überzeugung, dass die mittelbar beteiligten Moscheegemeinden Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne sind und ihre Mitwirkungsrechte stellvertretend von den direkt kooperierenden DİTİB und Schura wahrgenommen werden[711]. Das Aufgabenspektrum des Beirats erstreckt sich auf religiös-inhaltliche Fragen und Personalentscheidungen: Die Universität muss bei der Einrichtung und Änderung eines islamisch-theologischen Studienganges, bei

[710] Inwieweit ein Beirat, über dessen Besetzung staatliche Hoheitsträger entscheiden, überhaupt selbst als staatsfreies oder staatsunabhängiges Gremium anzusehen ist und er den Konflikt zum Neutralitätsgebot tatsächlich auszuräumen vermag, wird noch zu klären sein, dazu unten, Kap. 4 C, dort insb. II 2.

[711] So auch *De Wall,* in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 37.

bekenntnisgebundenen Fragen der Organisation und Binnenstruktur (§ 2 Abs. 1), bei Erlass und Änderungen von Studien- und Prüfungsordnungen (§ 3 Abs. 1) sowie vor der Berufung oder Anstellung – nach Abschluss des hochschulinternen Auswahlverfahrens(§ 4) – jeweils das Einverständnis des Beirats einholen. Eine zeitliche Befristung des Beirats ist nicht vorgesehen, wohl aber ist die Tätigkeit der einzelnen Beiratsmitglieder in § 6 Abs. 4 des Kooperationsvertrags zeitlich auf drei Jahre begrenzt. Ähnlich der „Anpassungsklausel" in Münster enthält die Vereinbarung in § 11 zudem eine „Überprüfungsklausel", die nach Ablauf von drei Jahren eine „Bestandsaufnahme zur Praktikabilität, Angemessenheit und möglichem Änderungsbedarf der Regelungen" vorsieht.

Am IIT sind inzwischen sechs Professuren eingerichtet und für eine weitere läuft derzeit das Berufungsverfahren. Das Studienangebot umfasst einen Bachelor- und einen Masterstudiengang „Islamische Theologie", den Lehramts-Bachelor „Islamische Religion" sowie die Masterstudiengänge „Islamische Religion", getrennt nach Grund- und Haupt- bzw. Realschule. Die „Islamische Religionspädagogik" als ergänzender Masterstudiengang ist mittlerweile ausgelaufen[712].

5. Der Hochschulbeirat Tübingen

Am noch im Aufbau befindlichen Zentrum für Islamische Theologie an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen läuft der Lehrbetrieb seit dem Wintersemester 2011/2012. Die Universität kooperiert auch hier mit einem islamischen Beirat. An einer hochschulrechtlichen Regelung zur gesetzlichen Fundierung des Beirats, seiner Einrichtung, seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise fehlt es jedoch. Bezüglich der den Beirat tragenden vertraglichen Regelungen zwischen Universität und beteiligten Dachverbänden haben sich die Parteien auf eine vertrauliche Handhabung verständigt[713]. Ob und wie die Einigung zwischen Universität und beteiligten Verbänden rechtlich abgesichert ist und ob der Beirat sich möglicherweise eine Geschäftsordnung gegeben hat, ist daher nicht bekannt. Das Aufgabenspektrum des Tübinger Beirats entspricht dem der übrigen Beiräte auf Hochschulebene. So soll die Berufung von Professoren von einem sich dem allein von der Universität durchgeführten Berufungsverfahren anschließenden, der *Vocatio* bzw. dem *Nihil Obstat* und der *Missio Canonica* nachgebildeten Einverständnis des Beirats abhängen. Auch die Studien- und Prüfungsordnungen bedürfen einer ent-

[712] Übersicht zu Professuren und Studiengängen auf der Internetpräsenz des IIT, abrufbar unter: http://www.islamische-theologie.uni-osnabrueck.de/studium/studiengaenge.html (03.01.16). Die Anzahl der Einschreibungen ist ebenfalls auf der homepage der Universität verfügbar: www.uni-osnabrueck.de/universitaet/zahlendatenfakten/studierendenstatistiken.html#c876 (03.01.16).

[713] Schriftliche, auf Anfrage erteilte Auskunft des Dezernats I Forschung, Strategie und Recht der Universität Tübingen vom 14.02.2013.

sprechenden Genehmigung[714]. Die ebenfalls nicht gesetzlich geregelten, sondern allenfalls vertraglich fixierten, jedenfalls nicht einsehbaren Vorgaben für die Zusammensetzung des Beirats teilte die Universität in einer Presseerklärung mit. Demnach gehören dem Beirat insgesamt sieben Mitglieder an. Die nichtorganisierten Muslime sind mit nur zwei Vertretern den fünf Verbandsvertretern zahlenmäßig unterlegen. Allerdings sollen ausdrücklich *alle* Beiratsmitglieder, also auch die verbandsangehörigen Mandatsträger, über theologische Kompetenz verfügen[715]. Von den fünf Verbandsvertretern stellt die DİTİB drei und die *Islamische Gemeinschaft der Bosniaken* (IGBD) sowie der VIKZ jeweils einen. Ursprünglich war offenbar angedacht, auch der Islamischen Glaubensgemeinschaft Baden-Württemberg (IGBW) zwei Beiratsmandate einzuräumen[716]. Da in der IGBW unter anderem die IGMG organisiert ist, machte das *Bundes*ministerium für Bildung und Forschung ähnliche Bedenken geltend, wie sie das Bundesinnenministerium gegenüber der geplanten Beteiligung eines IGMG-Vertreters am Münsteraner Beirat geäußert hatte und befand eine Teilnahme für „förderschädlich“[717]. Daraufhin schloss die Universität – im Bewusstsein der Abhängigkeit von Fördergeldern des Bundes – die IGBW noch vor dem erstmaligen Zusammentreten des Beirats von der Beteiligung aus. Da sich die IGBW – anders als der KRM in Münster – nicht auf eine hochschulrechtliche Regelung berufen konnte, die ihr eine Besetzungskompetenz zuspricht[718], war es der Universität Tübingen möglich, die vakanten Stellen einfach anderweitig zu besetzen und anstelle der IGBW andere Verbände zu beteiligen. Kritisch ist mit Blick auf die angestrebte Überpartikularität die ausschließliche Berücksichtigung sunnitischer Muslime zu bewerten.

Dem Zentrum für Islamische Theologie gehören derzeit vier Professuren an, zwei weitere sollen noch folgen. Das Studienangebot setzt sich aus drei Studiengängen zusammen. Neben dem Bachelorstudiengang „*Islamische Theologie*“ mit dem Abschluss „Bachelor of Theology“ gibt es einen Masterstudiengang „*Islamische*

---

714 Schriftliche, auf Anfrage erteilte Auskunft des Dezernats I Forschung, Strategie und Recht der Universität Tübingen vom 14.02.2013.

715 Pressemitteilung der Universität Tübingen vom 03.05.2011, Newsletter Uni Tübingen aktuell Nr. 3/2011: Forschung, abrufbar unter: http://www.uni-tuebingen.de/jp/landingpage/newsfullview-landingpage/article/aufbau-des-zentrums-fuer-islamische-theologie-an-der-universitaet-tuebingen-schreitet-voran.html (12.12.14).

716 Vgl. einen Artikel in der *Stuttgarter Zeitung* vom 01.10.2011, der auf der Internetpräsenz der IGBW abgedruckt ist, abrufbar unter: http://www.ig-bw.de/2_8_Zentrum-fur-Islamische-Teologie.html (12.12.14).

717 Vgl. einen Artikel in der *Schwäbischen Zeitung* vom 13.06.2013, der auf der Internetpräsenz der IGBW abgedruckt ist, abrufbar unter: http://www.ig-bw.de/2_8_Zentrum-fur-Islamische-Teologie.html (12.12.14).

718 Vgl. § 6 Abs. 1 der Ordnung des konfessionellen Beirats für Islamische Theologie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Theologie im europäischen Kontext“ sowie einen Lehramtsstudiengang „*Islamische Religionslehre*“[719].

6. *Der Hochschulbeirat Erlangen*

An der Universität Erlangen-Nürnberg wurde im September 2012 zum Wintersemester 2012/2013 das *Departement für islamisch-religiöse Studien* (DIRS) eröffnet, welches mittlerweile mit vier Professuren ausgestattet ist. Am DIRS werden aktuell drei Studiengänge angeboten, nämlich ein Bachelorstudiengang „*Islamisch-Religiöse Studien*“ (1-Fach und 2-Fach), ein gleichnamiger Masterstudiengang und ein Erweiterungsstudium „*Islamische Religionslehre*“ zur Ausbildung von Religionslehrern[720].

Die Einrichtung eines Beirats wird für den Standort Erlangen in § 11 a Abs. 1 der Grundordnung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg hochschulrechtlich angeordnet[721]. Nach Abs. 2 der Vorschrift obliegt dem Beirat die Beratung unter religiösen Gesichtspunkten in den Bereichen der Einrichtung islamischer Studiengänge sowie der Besetzung von Professuren. Während die Funktion des Erlanger Beirats sich damit nicht von denen der übrigen Beiräte unterscheidet, stellt seine Zusammensetzung doch einen klaren Bruch mit den Vorschlägen des Wissenschaftsrates dar. Die Vorgaben für die personelle Zusammensetzung orientieren sich nicht an dem Repräsentationsanspruch der Islamverbände. Keine bestimmte Organisation, aber auch keine benenn- oder abgrenzbare Gruppe bzw. kein bestimmter Typus von Nichtorganisierten verfügt über eine bestimmte festgeschriebene Anzahl von Mandaten. Stattdessen heißt es in § 11 a Abs. 3 der Grundordnung, der Beirat setze sich aus „*Vertreterinnen und Vertretern der im Freistaat Bayern relevanten muslimischen Verbände, muslimischen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sowie Gelehrten der islamischen Theologie und fachverwandter Wissenschaften*“ zusammen. Zu dem Proporz der genannten Gruppen untereinander heißt es in Satz 2 lediglich, die Universitätsleitung habe eine „ausgewogene Berücksichtigung“ vorzunehmen. Damit unterliegt die Mandatsvergabe keiner konsistenten, verbindlichen Regelung, sondern ist praktisch vollständig ins Belieben der Universität gestellt. An der konstituierenden Sitzung des Erlanger Beirats im März 2012 waren insgesamt 13 Personen beteiligt – nur zwei von ihnen Verbandsmitglieder, nämlich solche der DİTİB. Diese treten im Beirat jedoch weder als „Vertreter“ ihres Verbands auf noch verdanken sie ihre Teilnahme einem feststehenden „Verbandsproporz“. Die Universität will vermeiden, „eine spezielle

[719] Vgl. Internetpräsenz des ZITH, abrufbar unter: https://www.uni-tuebingen.de/fakultaeten/zentrum-fuer-islamische-theologie/zentrum.html (12.12.14).

[720] Vgl. Internetpräsenz des DIRS, abrufbar unter: www.dirs.phil.uni-erlangen.de/index.shtml (01.01.16).

[721] Nach Änderung der Grundordnung vom 25.08.2011.

Ausrichtung des Islam zum Gegenstand des Studiums zu machen“[722]. Das ist grundsätzlich sinnvoll – die übrigen Beiräte verfolgen dasselbe Anliegen, indem sie die Beteiligung einer Vielzahl von Verbänden realisieren. Ob es diesem Anliegen jedoch förderlich ist, institutionalisierte islamische Kollektivüberzeugungen gleich weitestgehend zu verbannen und die islamischen Dach- und Spitzenverbände fast vollständig von der Beteiligung auszuschließen, mag zweifelhaft sein. Gleichwohl ist der Auswahl der verbandsexternen Beiratsteilnehmer das Bemühen um eine überpartikulare Ausrichtung der *Islamisch-Religiösen Studien* durchaus anzusehen. Beteiligt sind etwa eine iranische Theologin, ein Mitglied des *Uigurischen Weltkongresses*, der Präsident des *International Institute of Advanced Islamic Studies*, der ehemalige Vorsitzende des staatlichen pakistanischen *Council of Islamic Ideology*, ein Religionslehrer, der an der *Evangelischen Oberschule* in Kairo islamischen Religionsunterricht erteilt, sowie Theologen, Islam- und Religionswissenschaftler verschiedener in- und ausländischer Hochschulen[723].

V. Wen erreicht das Bildungsangebot? – Religionsunterricht und Fakultäten in Zahlen

Die vor allem aus politischer Sicht zentrale Frage, zu dessen Beantwortung diese Arbeit beitragen will, lautet: Ist das Beiratsmodell ein Erfolgsmodell? Der Erfolg bemisst sich in erster Linie an den Resonanzen, welche die qua Beirat geschaffenen Bildungseinrichtungen erfahren. Der Blick auf die blanken Zahlen der am Unterricht teilnehmenden Schüler ist ernüchternd. In Nordrhein-Westfalen nahmen zum Schuljahr 2014/2015 insgesamt 5.684 Schülerinnen und Schüler an islamischem Religionsunterricht teil, 3.161 von ihnen an Grundschulen, 2.523 an weiterführenden Schulen[724]. Legt man die vom Schulministerium angegebene Zahl von knapp 350.000 schulpflichtigen muslimischen Kindern und Jugendlichen zugrunde[725], besuchen gerade einmal 1,62 % von ihnen islamischen Religionsun-

722 Pressemitteilung der Universität Erlangen-Nürnberg anlässlich der Eröffnung des DIRS vom 27.09.2012, abrufbar unter: http://blogs.fau.de/news/2012/09/27/department-islamisch-religioese-studien-in-erlangen-eroeffnet/ (12.12.14).

723 Pressemitteilung der Universität Erlangen-Nürnberg vom 06.03.2012, abrufbar unter: http://www.uni-erlangen.de/infocenter/meldungen/nachrichten/2012/3/6/1526.shtml (12.12.14).

724 Die Zahl setzt sich, differenziert nach Schulformen, wie folgt zusammen: 287 Schülerinnen und Schüler an Gymnasien, 422 an Gesamtschulen, 469 an Realschulen, 1156 an Hauptschulen, 46 an Primus-Schulen, 47 an Sekundarschulen, 34 an Gemeinschaftsschulen und 62 an Förderschulen, Schulministerium Nordrhein-Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht*, Schuljahr 2014/2015, Veröffentlichung vom 28.05.2015, S. 70-81 des Dokuments, abrufbar unter: www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2014.pdf (01.01.2016).

725 Schulministerium Nordrhein-Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht*, Schuljahr 2014/2015, Veröffentlichung vom 28.05.2015, S. 25 des Dokuments, abrufbar unter:

terricht. Welch geringe Rolle der islamische Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen tatsächlich (noch) spielt, verdeutlicht der Vergleich zum türkisch-muttersprachlichen Unterricht. Dieser wurde als – wie dargestellt – konzeptionelles Auslaufmodell zum Schuljahr 2014/2015 noch 28.374 Grundschülern und 11.771 Schülerinnen und Schülern an weiterführenden Schulen, also insgesamt mehr als siebenmal so vielen Schulpflichtigen erteilt wie islamischer Religionsunterricht[726]. Der Islamkundeunterricht in deutscher Sprache, der auslaufen und durch den Religionsunterricht abgelöst werden soll, erreicht derzeit immerhin noch 5.437 Schüler[727]. An den Grundschulen ist die „Überführung" von Religionskunde zu Religionsunterricht schon weiter vorangeschritten; hier verzeichnet der Religionsunterricht bereits höhere Teilnehmerzahlen als die Religionskunde. Gleiches gilt für die Schulformen Gymnasium und Gemeinschaftsschule. An Haupt-, Gesamt- und Realschulen hingegen wird jeweils noch in größerem Umfang Religionskunde unterrichtet. In Niedersachsen stellt sich die Situation des islamischen Religionsunterrichts ähnlich dar. Hier sind es zum Schuljahr 2015/2016 sogar insgesamt nur 3.075 Schülerinnen und Schüler, die schulformübergreifend an islamischem Religionsunterricht teilnehmen[728]. Es bleibt daher zu konstatieren, dass das durch Beiräte geschaffene Bildungsangebot nur einen Bruchteil der muslimischen Schülerschaft erreicht.

Betrachtet man die Ursache für die niedrigen Teilnehmerzahlen, kann aber von schlechten Resonanzen nicht die Rede sein. Nach Angaben des nordrhein-westfälischen Schulministeriums wird der Religionsunterricht nur an solchen Schulen unterrichtet, die „die organisatorischen Voraussetzungen erfüllen"[729]. Mit „organisatorischen Voraussetzungen" ist nicht anderes gemeint als die Verfügbar-

---

www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2014.pdf (01.01.2016).

[726] Die Teilnehmerzahl teilt sich an den weiterführenden Schulen wie folgt auf: 5.427 Schülerinnen und Schüler an Hauptschulen, 4.070 an Gesamtschulen, 1.349 an Realschulen, 435 an Förderschulen, 327 an Gymnasien, 116 an Sekundarschulen und 47 an Gemeinschaftsschulen, Schulministerium Nordrhein-Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht*, Schuljahr 2014/2015, Veröffentlichung vom 28.05.2015, S. 70-81 des Dokuments, abrufbar unter: www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2014.pdf (01.01.2016).

[727] Nach Schulformen unterschieden bedeutet das: 1559 Schülerinnen und Schüler an Hauptschulen, 1259 an an Gesamtschulen, 261 an Realschulen, 188 an Sekundarschulen und 134 an Gymnasien, Schulministerium Nordrhein-Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht*, Schuljahr 2014/2015, Veröffentlichung vom 28.05.2015, S. 70-81 des Dokuments, abrufbar unter: www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2014.pdf (01.01.2016).

[728] Schriftliche, auf entsprechende Anfrage erteilte Auskunft des Niedersächsischen Kultusministeriums, Referat 36, vom 11.02.2016.

[729] Internetpräsenz des Schulministeriums NRW, abrufbar unter: http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Schulsystem/Unterricht/Lernbereiche-und-Faecher/Religionsunterricht/Islamischer-Religionsunterricht/index.html (12.12.14).

keit entsprechenden Lehrpersonals. Praktisch mangelt es derzeit schlicht an hinreichend qualifizierten Lehrkräften für den Unterricht. Die an den islamisch-theologischen Fakultäten auszubildenden Religionslehrer stehen noch nicht zur Verfügung. Mit den ersten Absolventen des Studienfaches Islamische Religionslehre der Universität Münster ist erst ab 2017 zu rechnen. Bis dahin wird der Unterricht von fachfremden Lehrerinnen und Lehrern geleitet, die idealerweise Fortbildungsseminare besucht oder Weiterbildungsstudiengänge absolviert haben, etwa das Erweiterungsfach „Islamunterricht“ an der Universität Münster. In Nordrhein-Westfalen wird die Zahl der Lehrerinnen und Lehrer islamischer Religionslehre zum Schuljahr 2014/2015 mit 34 angegeben[730], in Niedersachsen sind es 30 Lehrkräfte[731]. Deswegen konnte islamischer Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen zum Schuljahr 2014/2015 auch nur an insgesamt 99 Schulen, davon 59 Grund-, 19 Hauptschulen, jeweils fünf Realschulen, Gesamtschulen und Gymnasien, zwei Sekundarschulen, zwei Förderschulen und jeweils einer Primus- und Gemeinschaftsschule angeboten werden. In Niedersachsen sind es zum Schuljahr 2015/2016 insgesamt 62 Standorte, davon 51 Grundschulen, jeweils vier Gymnasien und integrierte Gesamtschulen, zwei Oberschulen sowie eine kooperative Gesamtschule[732].

Solange der Unterricht nicht flächendeckend angeboten wird, weisen auch die Teilnehmerzahlen allenfalls bedingte Aussagekraft auf. Die Nachfrage nach islamischem Religionsunterricht ist bei Eltern und Schülern gemäß den übereinstimmenden Angaben der Ministerien hoch. Dieser Eindruck betätigt sich, wenn man die absoluten Teilnehmerzahlen zu der Anzahl der Lerngruppen in Relation setzt. In Nordrhein-Westfalen ergibt sich auf dieser Grundlage eine durchschnittliche Gruppenstärke von 17 Teilnehmern an Grundschulen, 19 an Gymnasien, 22 an Gesamt- und 28 an Realschulen. In Niedersachsen ergibt sich bei einer Gesamtzahl von 187 Lerngruppen schulformübergreifend eine Gruppenstärke von durchschnittlich etwas mehr als 16 Teilnehmern. Damit ist nicht gesagt, dass die Mindestteilnehmerzahl, die in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nach § 31 Abs. 1 Satz 3 SchulG NRW und § 124 Abs. 1 Satz 2 NSchulG jeweils bei 12 Schülern liegt, tatsächlich an allen Standorten erreicht wird bzw. bei entsprechendem Angebot erreicht würde. Das Zustandekommen hinreichend starker Lerngruppen scheint für die flächendeckende Erteilung islamischen Religionsunterrichts allerdings keine unüberwindbare Hürde darzustellen.

---

730 Schulministerium Nordrhein-Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht*, Schuljahr 2014/2015, Veröffentlichung vom 28.05.2015, S. 56 des Dokuments, abrufbar unter: www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2014.pdf (01.01.2016).

731 Schriftliche, auf entsprechende Anfrage erteilte Auskunft des Niedersächsischen Kultusministeriums, Referat 36, vom 11.02.2016.

732 Schriftliche, auf entsprechende Anfrage erteilte Auskunft des Niedersächsischen Kultusministeriums, Referat 36, vom 11.02.2016.

Die ersten Absolventen der islamisch-theologischen Studiengänge werden die knappe Personalsituation bald deutlich entschärfen. Es ist zu erwarten, dass dann auch die Teilnehmerzahlen für den Religionsunterricht deutlich ansteigen werden.

Gemessen an den Einschreibungszahlen ist das Zentrum für islamische Theologie in Münster der mit Abstand größte Standort universitär betriebener islamischer Theologie. Das überrascht, ist doch in Münster bislang erst eine einzige Professur eingerichtet, noch dazu mit *Mouhanad Khorchide* als – wenn auch nur unter den Islamverbänden – umstrittenem Lehrstuhlinhaber[733]. Zum Wintersemester 2015/2016 studieren am ZIT insgesamt 679 Personen. Deren 415 sind für die „Islamische Theologie" eingeschrieben, wovon wiederum ein Großteil von 315 den 1-Fach-Bachelor und weitere 73 den 2-Fach-Bachelor belegen. Insgesamt 244 Personen studieren „Islamische Religionslehre" als Lehramtsstudiengang, während das Erweiterungsstudienfach „Islamunterricht" derzeit noch von 20 Studentinnen und Studenten belegt wird[734].

Am Standort Osnabrück spricht *Bülent Uçar*, Professor am dortigen Institut für Islamische Theologie, von einem „ausgeprägtem Interesse", welches durch die „Anmeldezahlen für die neuen Studiengänge" belegt sei[735]. Zum Wintersemester 2015/2016 zählte die Universität 204 Studenten, die allein für die „Islamische Theologie" eingeschrieben waren, 159 für den Bachelor- und 45 für den Master-Studiengang[736]. Gemessen an der Anzahl von sechs eingerichteten Professuren scheinen die Kapazitätsgrenzen in Osnabrück aber noch längst nicht erreicht.

Das Zentrum für Islamische Theologie an der Universität Tübingen verzeichnete nach Angaben der Universität zum Wintersemester 2015/16 insgesamt 190 Einschreibungen, 110 davon für „islamische Theologie", 16 für „islamische Theologie im europäischen Kontext, 55 für „islamische Religionslehre" und weitere 9 für das Fach „Islamwissenschaft"[737].

---

[733] Dazu näher unten, Kap. 4 D III 1, vgl. insb. Fn. 937.

[734] Universität Münster, Studiengangstatistik der ordentlich Studierenden für den Fachbereich Interdisziplinäre Studiengänge für das Wintersemester 2015/2016, abrufbar unter: http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/wwu/statistik/studiengangstatistik_interdisziplin__re_studieng__nge_ws1516.pdf (S. 1 und 2 des Dokuments, 01.01.2016).

[735] *Uçar*, Stellungnahme im Öffentlichen Fachgespräch zum Thema „Erfahrungen mit der Einrichtung Islamischer Studien an deutschen Hochschulen", des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestag am 16.01.2013, abrufbar unter: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Erfahrungen_mit_islamischen_Studien/index.html.

[736] Universität Osnabrück, Stabsstelle Zentrales Berichtswesen, Entwicklung der Gesamtzahl der Studierenden, abrufbar unter: http://www.uni-osnabrueck.de/fileadmin/documents/public/1_universitaet/1.2_zahlen_daten_fakten/studierendenstatistiken/gesamtzahl_stud_abschluss/Stud-gesamt_2016.pdf (01.01.2016).

[737] Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Studierendenstatistik für das Wintersemester 2015/2016, S. 13, abrufbar unter: https://www.uni-tuebingen.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1454601907&hash=65695a417dcd2c489c9a1c0b75934440972546d1&file=fileadmin/

Die niedrigsten Einschreibungszahlen sind für den Standort Erlangen angegeben. Hier sind es zum Wintersemester 2015/2016 insgesamt 101 Personen, die für die islamisch-religiösen Studiengänge eingeschrieben sind; 50 von ihnen studieren den Lehramstudiengang „islamische Religionslehre", wobei der Abschluss nach Schulformen differenziert, weitere 22 „islamisch-religiöse Studien" auf 2-Fach- und 26 auf 1-Fach-Bachelor. Für den neu eingeführten Master-Studiengang sind derzeit drei Personen eingeschrieben[738]. Explizit für den Standort Erlangen wurde darauf hingewiesen, dass das Studienangebot auch von Personen wahrgenommen werde, die nicht bzw. nicht für islambezogene Studiengänge eingeschrieben sind[739].

Uni_Tuebingen/Dezernate/Dezernat_II/studentenstatistiken/statistik-ws-20152016.pdf (S. 28 des Dokuments, 01.01.2016).

738 Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Studierendenzahlen im Wintersemester 2015/2016, Studierendenzahlen Islamisch-religiöse Studien, abrufbar unter: https://www.fau.de/files/2014/05/islamwissenschaft.pdf (01.01.2016).

739 *Mathias Rohe*, Gründungsdirektor des Erlanger Zentrums für Islam und Recht (EZIRE) und Geschäftsführer des islamischen Beirats am Standort Erlangen, Stellungnahme im Öffentlichen Fachgespräch zum Thema „Erfahrungen mit der Einrichtung Islamischer Studien an deutschen Hochschulen", des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages am 16.01.2013, abrufbar unter: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/17/a18/anhoerungen/Erfahrungen_mit_islamischen_Studien/indes.html (S. 4 des Dokuments, 21.02.2013).

4. Teil: Verfassungsrechtliche Anfragen an die Beiratslösung

A. Die staatliche Initiative

I. Zulässigkeit staatlicher Religionsförderung vor dem Hintergrund des Neutralitätsgebots

Kooperieren Schulministerien oder Universitäten mit christlichen Kirchen auf Basis des Art. 7 Abs. 3 GG, handeln sie in Erfüllung eines Anspruchs, der den Kirchen sowie den christlichen Schülern und Eltern die Einrichtung eines ihren religiösen Grundsätzen entsprechenden Religionsunterrichts zusichert. Den Staat trifft also eine verfassungsrechtliche Verpflichtung und er handelt nicht überobligatorisch. Die Beiratslösung ermöglicht nun den Islamverbänden eine Mitwirkung an Religionsunterricht und universitär betriebener Theologie, *ohne* dafür von ihnen die Religionsgemeinschaftsqualität oder den Nachweis einer hinreichenden Repräsentativität einzufordern. Die Beiratslösung entkoppelt die inhaltliche und personelle Gestaltungsmacht im Bereich islamischen Religionsunterrichts und universitär betriebener islamischer Theologie auf diese Weise von den Kooperationsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG. Genau wie die dargestellten Alternativkon-

zeptionen bedeutet das aus Sicht der Islamverbände sowie der einzelnen Gläubigen ein weitreichendes staatliches Entgegenkommen.

Die Förderung wirkt sich zum einen in kollektiv-korporativer Hinsicht aus, da der Staat für die Islamorganisationen die Ausübung religiöser Beteiligungsrechte vereinfacht, und zum anderen in individuell-freiheitlicher Hinsicht, da nach herrschender Auffassung auch Schüler und Eltern Grundrechtsberechtigte aus Art. 7 Abs. 3 GG und Inhaber eines Anspruchs auf Erteilung von Religionsunterricht sind. Ganz unabhängig von der noch zu beantwortenden Frage, ob es sich bei dem qua Beirat geschaffenen Religionsunterricht um einen solchen *im Sinne von* Art. 7 Abs. 3 GG handelt[740], räumt die Beiratslösung den Islamverbänden jene (Partizipations-)Rechte ein, die ansonsten Religionsgemeinschaften vorbehalten sind.

Die Idee einer aus der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte abgeleiteten Grundrechtsförderung löst grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken aus[741]. Für Grundrechte mit Religionsbezug könnte die Beurteilung jedoch von diesem Grundsatz abweichen. Wenn nämlich die Vorgaben des Gebots religiös-weltanschaulicher Neutralität des Staates entgegenstehen, wäre jede Form überobligatorischen Staatshandelns, jede Gewährung religiöser Partizipationsrechte und damit jede bekenntnisgebundene öffentliche Bildungseinrichtung jenseits der explizit vorgesehenen Fälle verfassungswidrig[742].

Unter Zugrundelegung eines distanzierenden, negativen, ausgrenzenden Neutralitätsverständnisses, welches die Idee einer radikalen Trennung von Staat und Kirche perpetuiert, liegt die Annahme eines unauflösbaren Konflikts zwischen staatlicher Religionsförderung und dem Neutralitätsgebot nicht fern. Im Modell der *Begründungsneutralität* etwa stellen die in der Verfassung genannten staatlich-religiösen Bezüge wie Art. 7 Abs. 3 GG nicht-erweiterungsfähige Ausnahmen vom Gebot strikter Trennung zwischen staatlicher und religionsgemeinschaftlicher Sphäre dar[743]. Jenseits dieser ausdrücklich angeordneten staatlich-religiösen Berührungspunkte der Anstaltsseelsorge, der Verleihung von Körperschaftsrechten und dem Religionsunterricht sei dem Staat eine Zusammenarbeit, eine Gewährung religiöser Beteiligungsrechte oder die Einräumung anderweitiger Vorteile nicht gestattet[744].

740 Dazu unten, Kap. 4 B II.

741 Von einer Förderung des „gemeinwohldienlichen Grundrechtsgebrauchs“ spricht insofern *Isensee*, in: HStR IX, 2011, § 190, Rn. 317.

742 Auch die nicht-bekenntnisgebundenen Alternativkonzepte sind Ausdruck staatlicher Religionsförderung und dem Vorwurf der Neutralitätswidrigkeit in gleicher Weise ausgesetzt wie die Beiratslösung, vgl. dazu *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht S. 40 ff.

743 *Huster*, Der Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates – Gehalt und Grenzen, S. 18.

744 Vgl. etwa *Renck*, BayVBl. 1999, S. 74; *ders.*, ByVBl. 1994, S. 41; umfassend und kritisch *Dirksen*, Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, S. 36 ff.

Diese Ansicht ist jedoch Teil eines Argumentationsmodells, dessen Prämissen angreifbar sind. Das *Modell der Begründungsneutralität* geht nämlich davon aus, dass nicht die *Wirkungen* des staatlichen Handelns, sondern nur die *Begründungen* für das staatliche Handeln neutral sein müssen[745]. Es mündet damit in einer vollständigen Verbannung religiöser Überzeugungen aus dem Prozess demokratischer Willensbildung. Weshalb jedoch ausgerechnet ein transzendent hergeleiteter Ansatz aus dem Kreise zulässiger Begründungen ausscheiden soll, während andere Motive, die ebenfalls der ideologischen Vereinnahmung zugänglich sind und sich zuweilen in gleichem Maße in die weltanschaulichen Begründungszusammenhänge von Gesellschafts-, Sozial- oder Wirtschaftstheorien mit gleichsam universellem Geltungsanspruch einfügen, uneingeschränkt zur politischen Begründung herangezogen werden dürfen, erscheint beliebig und nicht nachvollziehbar[746].

Auch die verschiedenen Hierarchisierungsmodelle könnten in der Argumentation gegen die Zulässigkeit einer überobligatorischen Förderung islamischer Bildungseinrichtungen ins Feld geführt werden. Anders als nach dem begründungsneutralen Ansatz könnte dem hierarchisierenden Neutralitätsverständnis zwar keine generelle Unzulässigkeit jeder Form von staatlicher Religionsförderung zu entnehmen sein, wohl aber eine Unzulässigkeit all jener Maßnahmen, die sich speziell zugunsten *muslimischer* Verbände und *muslimischer* Glaubensangehöriger auswirken. Nach Ansicht einiger Autoren sind interreligiöse Differenzierungen und damit Bevorzugungen des Christentums und der Kirchen gegenüber anderen Religionen und ihren weltlichen Erscheinungsformen nicht nur hinnehmbar, sondern geradezu geboten[747]. Die Notwendigkeit einer Abstufung zwischen den Religionen ergebe sich dabei aus deren unterschiedlich hohen Beiträgen zu den „Geltungs- und Realisierungsbedingungen der freiheitlichen Verfassungsordnung"[748]. Wenn nun das Verhältnis der Muslime in Deutschland zur Verfassungs- und Werteordnung ambivalent ist, und zwischen Verinnerlichung, Akzeptanz und Ablehnung schwankt, leistet der Islam in Deutschland nicht denselben Beitrag zur gesellschaftlichen Verankerung und Pflege der grundgesetzlich definierten Werteordnung wie das Christentum, dessen Grundüberzeugungen mit dem Wertekanon des Grundgesetzes sowie anderer Verfassungen in weiten Teilen übereinstimmen. Im Angesicht dieser religiös und kulturhistorisch bedingten Unterschiede liegt die Annahme eines Rangverhältnisses nahe, unter dessen Zugrundelegung den Muslimen weder zwingende rechtliche Gleichbehandlung noch gleiche religiöse Beteiligungsrechte zuteilwerden müssen. Dann wäre der status quo, in dem die religiö-

---

[745] *Huster* spricht insofern von einer „selektiven Neutralität", in: Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht, S. 112 f.; kritisch: *Heinig*, JZ 2009, S. 1138 f.; ebenfalls kritisch: *Waldhoff*, in: Islam in Europa, S. 34 ff.

[746] *Heinig*, JZ 2009, S. 1138.

[747] *Kirchhof*, in: Essener Gespräche 39 (2004), S. 116; *Korioth/Augsberg*, JZ 2010, S. 830.

[748] Vgl. *Heinig*, JZ 2009, S. 1139.

sen Partizipationsrechte allein von den Kirchen wahrgenommen werden, den islamischen Glaubensgemeinschaften (und damit auch den Muslimen selbst) aber vorenthalten blieben, nicht etwa als möglicher Paritätsverstoß *zulasten* des Islam und der Muslime anzusehen, sondern müsste als der verfassungsrechtlich gebotene Idealzustand angesehen und als solcher möglichst aufrechterhalten werden. Jede staatliche Förderungshandlung, die erkennbar auf eine Beseitigung dieses status quo gerichtet ist, eine Gleichbehandlung zum Ziel hat und jenseits der ausdrücklich verfassungsrechtlich vorgesehenen Ansprüche nach Möglichkeiten zur Schaffung von Kooperationsbeziehungen sucht, verböte sich. Die Beiratslösung könnte auf dieser Grundlage ebenso wie die vorgestellten Alternativkonzeptionen als unzulässig angesehen werden.

Die Hierarchisierungsmodelle stehen jedoch in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zu den Geboten staatlicher Neutralität und Parität[749]. Sie erlauben eine selektive Förderung nach religiöser Präferenz und verlangen dem Staat eine ihm nicht zustehende Positionierung ab. An einem verfassungsrechtlichen Anhalt für die Hierarchisierung der verschiedenen Religionen fehlt es indes. Dass das Christentum die Genese europäischer Verfassungen in höherem Maße beeinflusst hat als andere Religionen, dass Reformation, Aufklärung und Humanismus Wechselwirkungen zwischen christlich-religiösen Idealen und weltlichen Freiheitsvorstellungen bewirkt haben, und dass christliche Leitsätze wie das Gebot der Nächstenliebe Fundament unterschiedlicher Verfassungstexte und damit sinnstiftend für die europäische Gesellschafts- und Werteordnung sind, ist historisches Faktum[750]. Dass die kollektiv- und individualrechtlichen Verbürgungen des Grundgesetzes deswegen jedoch bevorzugt christlichen Akteuren zustehen sollen, ist eine Schlussfolgerung, die jeden sachlichen Bezug zu dieser historischen Erkenntnis vermissen lässt[751]. Tatsächlich sollten die Regelungen der Weimarer Reichsverfassung die Dominanz der Kirchen beseitigen und eine Gleichstellung anderer Religionsgemeinschaften herbeiführen[752]. Daher kann auch die Perpetuierung eines Zustands, in dem religiöse Partizipationsrechte exklusiv von christlichen Kirchen ausgeübt werden, während die islamischen Akteure an einer Wahrnehmung faktisch gehindert sind, von keiner der beiden Verfassungen intendiert sein. Spiegelbildlich dazu können Fördermaßnahmen, die diesen Zustand zugunsten anderer Glaubensgemeinschaften und ihrer Angehörigen zu beseitigen suchen, nicht prinzipiell verfassungswidrig sein.

---

[749] *Heinig*, JZ 2009, S. 1139 f.; *Munsonius*, DÖV 2913, S. 98; a.A. *Uhle*, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, S. 458 f.

[750] Vgl. dazu *Gullo*, Religions- und Ethikunterricht im Kulturstaat, S. 133 ff.; *Gutheil*, in: Integration und Islam, S. 50 f.

[751] *Uhle*, Staat – Kirche – Kultur, S. 157.

[752] *M. Heckel*, in: HdbStKirchR, Bd. 1, S. 605.

Tatsächlich zeugt gerade die Fülle von Verfassungsnormen mit religiösem Bezug von der Absicht des Verfassungsgebers, dem gesellschaftlichen Phänomen Religion nicht indifferent gegenüberzustehen. Neben den genannten Partizipationsrechten, die aus der Rechtsform der Religionsgemeinschaft und dem Status der religiösen Körperschaft des öffentlichen Rechts resultieren, sei auf die Existenz eines Präambelgottes im Grundgesetz sowie in den verschiedenen Landesverfassungen und die Garantie der Anstaltsseelsorge hingewiesen. Diese Bezüge sind Ausdruck einer grundsätzlichen religionsbejahenden Haltung[753]. Herrschend ist daher zu Recht das Verständnis von einer „positiven", „übergreifenden" Neutralität, die auch staatliche Förderung religiöser Aktivitäten umfasst[754]. Dem (Landes-) Gesetzgeber seien danach „von der Verfassung freigehaltene politische Gestaltungsspielräume" eingeräumt[755] und die in der Verfassung genannten Berührungspunkte zwischen Staat und Religion seien grundsätzlich um nicht geregelte Tatbestände erweiterbar[756]. Eine so verstandene offene Neutralität ermutigt den Staat gar zu Maßnahmen, die der effektiven Grundrechtswahrnehmung dienen und bis zu einer Entkopplung verfassungsrechtlicher Verbürgungen von ihren – ebenfalls verfassungsrechtlich festgelegten – Voraussetzungen reichen können. Auch das Bundesverfassungsgericht ist der Idee einer ausgrenzend-distanzierend verstandenen Neutralität frühzeitig entschieden entgegengetreten und befand im „Kopftuchurteil" aus dem Jahre 2003, dass „*die dem Staat gebotene religiös-weltanschauliche Neutralität* (…) *nicht als eine distanzierende im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Kirche, sondern als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung*" zu verstehen sei[757]. Diese Rechtsprechung war nicht immer widerspruchsfrei. So stellte das Gericht es dem Landesgesetzgeber in besagtem „Kopftuchurteil" von 2003 frei, der staatlichen Neutralitätspflicht zum Zwecke der Konfliktvermeidung eine „*striktere und mehr als bisher distanzierende Bedeutung beizumessen*"[758] und erachtete bereits im „Kruzifixurteil" von 1995 staatliches Handeln mit Religionsbezug nur unter der konkretisierungsbedürftigen Prämisse der *Wahrung des religiösen Friedens* für neutralitätskonform[759]. Grundsätzlich hält das Bundesverfassungsgericht aber bis heute an einem offen-integrativen

[753] Eine ausführliche Argumentation für ein offenes Neutralitätsverständnis samt kritischer Auseinandersetzung mit den alternativen Neutralitätsmodellen: *Heinig*, JZ 2009, S. 1136 ff., dort insb. ab S. 1138; vgl. auch Waldhoff, Gutachten D zum 68. Deutschen Juristentag, S. 42 ff.

[754] *Böckenförde*, ZevKR 20 (1975), S. 131; *Heinig*, JZ 2009, S. 1136 ff., insb. 1140; *Hollerbach*, in: Ausgewählte Schriften, S. 297 ff., insb. S. 300.

[755] Waldhoff, Gutachten D zum 68. Deutschen Juristentag, S. 58.

[756] *Gullo*, Religions- und Ethikunterricht im Kulturstaat, S. 122 f.

[757] BVerfGE 108, 282 (300).

[758] BVerfGE 108, 282 (310).

[759] BVerGE 93, 1 (16 f.); zum Kriterium des „religiösen Friedens" vgl. auch unten, Kap. 4 F IV.

Neutralitätsverständnis fest und wiederholte jüngst den oben zitierten Passus im neuesten „Kopftuchurteil" vom Januar 2015[760].

Der Annahme einer verfassungsrechtlich intendierten Unzulässigkeit staatlicher Religionsförderung – aus welchem Begründungsmodell sie sich auch ableiten mag – stehen weitere, über die angeführte Kritik hinausgehende rechts*dogmatische* Bedenken entgegen. Wäre dem Neutralitätsgebot nämlich tatsächlich die Aussage zu entnehmen, eine staatliche Religionsförderung sei – ganz gleich, ob generell oder speziell mit Bezug auf die islamische Religion – über das verfassungsrechtlich vorgesehene Maß kategorisch ausgeschlossen, würde dies eine fragwürdige Verselbstständigung des Neutralitätsbegriffes bedeuten[761]. Auch die Rechtsprechung ist zuweilen – etwa in besagten Urteilen – dem Irrtum erlegen, das Neutralitätsgebot sei ein originäres Rechtsprinzip mit eigenständigem normativen Gehalt. Tatsächlich speist sich sein Inhalt jedoch aus den es tragenden verfassungsrechtlichen Einzelbestimmungen[762]. Dem Neutralitätsgebot lässt sich daher kein Verbot entnehmen, welches nicht aus diesen Einzelbestimmungen herleitbar wäre. Einen eigenständigen normativen Gehalt weist es daher nicht auf – erst recht keinen solchen Gehalt, der auf einem ideologisch-geprägten Vorverständnis eines vermeintlich idealen Verhältnisses von Staat und Kirche basiert.

II. Zulässigkeit staatlicher Religionsförderung vor dem Hintergrund der das Neutralitätsgebot tragenden Einzelnormen

Da also der Inhalt und die dogmatische Beschaffenheit des Neutralitätsgrundsatzes der Annahme eines selbstständigen Neutralitätsverstoßes entgegenstehen, bleibt nur die Prüfung einer Vereinbarkeit staatlicher Religionsförderung mit einzelnen, religionsverfassungsrechtlichen Normen. Unverrückbare Grenzen staatlichen Förderhandelns mit Religionsbezug markiert das Verbot der Staatskirche, welches sich für den einzelnen Gläubigen aus Art. 3 Abs. 3 und Art. 33 Abs. 3 GG und für religiöse Kollektive aus Art. 137 Abs. 1 und 3 WRV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG ableitet[763]. Die Frage muss lauten, ob staatliche Religionsförderung zwingend und unabhängig vom Einzelfall im Widerspruch zum Verbot der Staatskirche steht. Als möglicherweise verletzte, aus den genannten Normen abzuleitende, eigenständige Rechtsprinzipien kommen hier zum einen das *Gebot der institutionellen Trennung* und zum anderen das *Identifikationsverbot* in Betracht.

[760] Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 27. Januar 2015, 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10, vgl. Pressemitteilung vom 10.03.2015, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15-014.html (20.11.2015).

[761] Zu den Verselbstständigungstatbeständen kritisch *Heinig*, JZ 2009, S. 1137 und 1140;

[762] *Heinig*, JZ 2009, S. 1140; *Waldhoff*, Gutachten D zum 68. Deutschen Juristentag, S. 45; *Classen*, Religionsrecht, Rn. 126 (S. 52 f.).

[763] BVerfGE 19, 1 (6 ff.); BVerGE 108, 292 (299 f.).

Zum inhaltlichen Repertoire des Verbots der Staatskirche zählt unumstritten das *Gebot institutioneller Trennung*. Es verbietet jede organisatorische Verflechtung zwischen Staat und Religion, also zwischen staatlichen Behörden und Religionsgemeinschaften, wodurch die staatliche Sphäre vor religiöser und die religiöse Sphäre vor staatlicher Einflussnahme und Vereinnahmung geschützt werden sollen[764]. Ganz offenkundig ist vor dem Hintergrund dieser institutionellen Trennung ein Beirat, der einerseits die religionsgemeinschaftlichen Beteiligungsrechte ausübt, andererseits aber als staatliches Organ einem Schulministerium bzw. einer Universität angeschlossen ist, in mehrerlei Hinsicht rechtfertigungsbedürftig. Dabei lässt die staatliche Entscheidung für eine Förderung von Grundrechtsträgern religiöser Partizipationsrechte das Gebot institutioneller Trennung zunächst unberührt. Eine möglicherweise unzulässige institutionelle Verschmelzung wird dann – wenn überhaupt – erst in einem weiteren Schritt, nämlich durch die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung dieser Religionsförderung bewirkt. Am Beispiel des Beiratsmodells bedeutet das: Nicht die Entkopplung der religionsgemeinschaftlichen Beteiligungsrechte von den Anforderungen an den Religionsgemeinschaftsbegriff als solche lösen ein Spannungsverhältnis zur institutionellen Trennung aus, sondern erst die Einrichtung des Beirats selbst, nämlich durch seine organisatorische Angliederung an Ministerien und Hochschulen. Die so geschaffene institutionelle Verflechtung, die staatliche Bestimmungskompetenz über die Beiratsmitglieder und die mit ihr einhergehenden staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die religionsgemeinschaftlichen Kernkompetenzen wie die weitreichenden religiös-inhaltlichen Gestaltungsbefugnisse haben daher keinerlei Auswirkungen auf die Frage der generellen Zulässigkeit einer staatlichen Initiative zur Religionsförderung. Vielmehr betreffen sie allein die Ausgestaltungsebene, also das Beiratsmodell als konkreten Akt staatlicher Religionsförderung. Diese Ausgestaltungsebene ist Gegenstand der folgenden Abschnitte dieses Kapitels.

Neben dem Gebot institutioneller Trennung gehört auch das Identifikationsverbot zum Kerngehalt des Verbots der Staatskirche, welches seinerseits einer der zentralen inhaltlich-normativen Ausgangspunkte des Neutralitätsgebots ist[765]. Das Identifikationsverbot untersagt dem Staat jedwede Parteinahme zugunsten einer bestimmten Religion oder religiösen Richtung[766]. Sein Inhalt deckt sich mit der Grundaussage des Paritätsgebots, wonach weder eine Religion noch ihre gesellschaftlichen Erscheinungsformen zulasten anderer Religionen und ihren Glaubensangehörigen bevorzugt werden dürfen[767]. Doch identifiziert sich nun der

---

764 Vgl. *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 90; *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 138 (S. 96); *Classen*, Religionsrecht, Rn. 111 (S. 47 f.).

765 *Classen*, Religionsrecht, Rn. 111 (S. 47 f.) und Rn. 118 (S. 50).

766 *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, S. 131; *Böckenförde*, ZevKR 20 (1975), S. 131; *Bielefeldt*, Muslime im säkularen Rechtsstaat, S. 16 f.

767 Umfassend dazu: *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, S. 131 ff.

deutsche Staat zwingend mit der Religion, welche er fördert? Setzt er sich tatsächlich mit dem Islam gleich, wenn er islamische Bildungseinrichtungen umzusetzen versucht, ohne dabei in Erfüllung eines Anspruchs zu handeln? Priorisiert der Staat den Islam und insbesondere die in die Beiratslösung einbezogenen Islamverbände wirklich gegenüber Christentum und den Großkirchen, wenn er vom Erfordernis der Religionsgemeinschaft und der hinreichenden Repräsentativität in Teilen abrückt, die Anforderungen aber gegenüber anderen Glaubensgemeinschaften konsequent aufrechterhält?

Zunächst wohnt jeder Art von Förderung eine Ungleichbehandlung inne bzw. ist die Ungleichbehandlung gar wesenstypisch für jede Art von Förderung. Wo der eine gefördert wird, ist der Nicht-Geförderte faktisch benachteiligt. Die Förderung der Wahrnehmung religionsbezogener Grundrechte stellt insofern keine Ausnahme dar. Die Kooperationsanforderungen werden durch die Einrichtung islamischer Beiräte für die Islamverbände abgesenkt, während alle anderen Glaubensgemeinschaften an die Kooperationsanforderungen des Art. 7 Abs. 3 GG gebunden bleiben. Diese müssen nämlich weiterhin Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne sein und den Nachweis hinreichender Repräsentativität anhand ihres eigenen Mitgliederbestands erbringen. Dabei können sie nicht auf eine sich erst aus einer verbandsübergreifenden Zusammenschau ergebenden Gesamtzahl bekenntnisangehöriger oder bekenntnisverwandter Gläubiger verweisen, wie es den jeweils für sich betrachtet nicht hinreichend repräsentativen Islamverbänden durch die Beiratslösung gerade ermöglicht wird. Die Förderung der Grundrechtswahrnehmung wirkt sich damit einseitig zugunsten der Islamverbände, der ihnen angehörenden, aber auch der verbandsunabhängigen muslimischen Gläubigen aus. Daraus folgt aber nicht zwingend eine rechtlich relevante Benachteiligung zulasten derjenigen nicht-islamischen Glaubensgemeinschaften, die eigene Bildungseinrichtungen nach wie vor entbehren müssen und/oder von der Absenkung der Voraussetzungen nicht betroffen sind[768]. Entscheidend ist nämlich, ob der festgestellten formalen Ungleichbehandlung sachlich überzeugende Gründe gegenüberstehen. Die Förderung orientiert sich offenkundig an der gesellschaftlichen Bedürfnissituation. Die stetig wachsende Anzahl schulpflichtiger muslimischer Kinder, das muslimische Interesse an religiöser Bildung im Raum der öffentlichen Schulen, der Bedarf an ausgebildetem Lehrpersonal, die integrations- und sicherheitspolitische Komponente sind keine sachfremden oder beliebigen Erwägungen. Der Islam ist nach dem Christentum die am weitesten verbreitete Religion in Deutschland. Die durch Beiräte realisierten Bildungseinrichtungen

[768] Vergleichbar ist die Situation im Subventionsrecht: Die Begünstigung eines Konkurrenten bedeutet aus Sicht des nicht-begünstigten Marktteilnehmers regelmäßig noch keine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG; eine solche kommt vielmehr nur dann in Betracht, wenn dem vermeintlich benachteiligten Wettbewerber gezielt Nachteile zugefügt werden, OVG Münster NVWZ-RR 2005, 738 (739).

sollen dazu beitragen, ihm die gesellschaftliche Rolle zuzuweisen, die ihm gemessen an seiner empirischen Bedeutung zusteht.

Für eine Zulässigkeit der überobligatorischen Realisierung islamischer Bildungseinrichtungen streitet auch, dass selbst die formelle *Ungleich*behandlung allein zu dem Zwecke vorgenommen wird, im Ergebnis zu einer materiellen *Gleich*behandlung zu gelangen. Die Muslime sollen an einem Bildungsangebot teilhaben, welches für die Christen bereits verfügbar ist und den Islamverbänden die Partizipations- und Gestaltungsmöglichkeiten einräumt, die die christlichen Kirchen längst wahrnehmen. Sie zielt aber nicht auf die Schaffung eines Zustands ab, in welchem Islamorganisationen oder Muslime gegenüber Kirchen oder Christen eine „materielle Übervorteilung" erfahren. Die Partizipationsrechte sollen zu keinem Zeitpunkt weiterreichend sein als jene der christlichen Kirchen und das Bildungsangebot nicht breiter als jenes für christliche Schüler und Theologiestudenten. Und dennoch ist Religionsförderung in Form von alternativen Kooperationsformen dem Vorwurf eines Gleichheitsverstoßes ausgesetzt: Durch die Einrichtung von Beiräten senkt der Staat die verfassungsrechtlich vorgegebenen Kooperationsvoraussetzungen für die religiösen Zusammenschlüsse ab, die die Anforderungen des Art. 7 Abs. 3 GG nicht erfüllen, erhält sie aber gegenüber allen anderen, namentlich den Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne, aufrecht. Mit anderen Worten schafft der Staat eine Situation, in der islamische Organisationen unter niedrigeren Anforderungen religiöse Partizipationsrechte wahrnehmen können als christliche Religionsgemeinschaften. Daraus muss zunächst folgen, dass den christlichen Kirchen, die – aus welchen Motiven auch immer – an der Einrichtung eines Beirats bzw. eines vergleichbaren Koordinationsgremiums interessiert sind, eine solche grundsätzlich zu gewähren wäre. Mit Blick auf die hier gegenständliche Zulässigkeit des Beiratsmodells ist dagegen zweierlei Relevantes zu beachten. Erstens ist den islamischen Nicht-Religionsgemeinschaften eine Kooperation zwar unter erleichterten Bedingungen möglich, allerdings sind auch ihre Kooperationsbefugnisse gegenüber den Religionsgemeinschaften geringer. Anders als die Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG obliegt der Nicht-Religionsgemeinschaft nicht die alleinige Bestimmungskompetenz; vielmehr teilt sie diese mit einer Mehrzahl anderer Nicht-Religionsgemeinschaften unter sich auf. Die einzelnen Islamverbände verfügen also nur über „anteilige Kooperationsbefugnisse". Zweitens ist eine „Absenkung" der Kooperationsvoraussetzungen nicht mit einem vollständigen Wegfall der Kooperationsbefugnisse zu verwechseln. Schon weil die Beiratsteilnehmer an staatlich verantworteten Bildungseinrichtungen mitwirken, muss die Teilnahme am Beirat an bestimmte Mindestvoraussetzungen geknüpft sein. Einer – in ihrem Umfang noch zu bestimmenden – Absenkung zugänglich ist etwa das Merkmal der mitgliedschaftlichen Strukturen, während die Voraussetzung der Rechts- und Verfassungstreue unumstößliches Teilnahmekriterium bleiben muss.

In zeitlicher Hinsicht darf der Staat die Förderung nur so lange gewähren, wie den Organisationen die Herstellung vergleichbarer (Mitgliedschafts-)Strukturen tatsächlich unmöglich ist. Streng betrachtet verbietet sich schon deswegen eine dauerhafte Etablierung des Beiratsmodells. Der Staat, der Religion jenseits der verfassungsrechtlich vorgezeichneten Wege fördert[769], aber in der Umsetzung die verfassungsrechtlichen Grenzen nicht übertritt und die Förderung nur vorübergehend und im Rahmen des Erforderlichen gewährt, handelt weder paritätswidrig noch geriert er sich als das Identifikationsverbot missachtender Konfessionsstaat. Der staatlichen Religionsförderung sind daher keine Verstöße gegen Neutralitätsgebot, Paritätsgrundsatz oder das Verbot der Staatskirche immanent.

Das Beiratsmodell – und dasselbe gilt für alle bisherigen Versuche zur Etablierung schulischen Islamunterrichts und universitär betriebener islamischer Theologie – ist nicht bereits deswegen verfassungswidrig, weil sich eine Förderung der Wahrnehmung von Grundrechten bei Gewährleistungen mit Religionsbezug grundsätzlich verböte. Umgekehrt ist mit der prinzipiellen Zulässigkeit staatlicher Religionsförderung noch längst keine abschließende Aussage über die Verfassungsmäßigkeit des Beiratsmodells *in concreto* oder seine Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Neutralität und Parität getroffen. Der Staat darf Religionsförderung also betreiben, dabei aber das Maß des zur Herstellung gleichwertiger Verhältnisse Erforderlichen nicht überschreiten. Ob der religionsfördernde Staat letztlich im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen agiert, hängt von der konkreten Umsetzung und Ausgestaltung durch die Länder bzw. die Universitäten ab, welche die Fördermaßnahmen veranlassen und die einzelnen islamischen Beiräte einrichten.

B. Die Substituierbarkeit von Religionsgemeinschaften als Kooperationspartner

I. Der normative Gehalt des Art. 7 Abs. 3 GG

Mit der Qualifizierung des Art. 7 Abs. 3 GG als Verfassungsanspruch, der den Religionsgemeinschaften die *Einrichtung* und den Eltern und Schülern die *Erteilung* schulischen Religionsunterrichts zusichert[770], ist noch nichts über Gehalt und Reichweite der Vorschrift ausgesagt. Denn im Zusammenhang mit islamischen Gruppen und dem Beiratsmodell stellt sich eine bislang unbeachtete Rechtsfrage,

[769] Die staatliche Kompetenz im Bereich der Religionsförderung liegt bei den Ländern: Zum einen gehört sie grundsätzlich dem Bereich der Kulturverantwortung an (*Holzke*, NVwZ 2002, S. 911; kritisch: *Renck*, JZ 2000, S. 562) und zum anderen fallen auch die sachlich einschlägigen Bereiche Schule und Hochschule in den Kompetenzbereich der Länder.

[770] Vgl. dazu bereits oben, Kap. 1 E I 1.

die die objektiv-rechtliche Dimension der Norm betrifft. Bisher ging es stets darum, ob und unter welchen Voraussetzungen der Staat kooperieren *muss*, doch wurde nicht diskutiert, ob er möglicherweise gar nicht kooperieren *darf*. Zumindest unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung der betroffenen Bundesländer erfüllen die islamischen Verbände die Kooperationsvoraussetzungen des Art 7 Abs. 3 GG derzeit nämlich nicht. Und auch bei dem Beirat selbst handelt es sich zweifelsfrei nicht um eine Religionsgemeinschaft[771]. Obwohl es also an den Tatbestandsmerkmalen eines Anspruchs auf Erteilung islamischen Religionsunterrichts fehlt, findet eine Zusammenarbeit zwischen Staat und islamischen Akteuren statt. Gleichgültig, ob man auf den Beirat selbst oder die ihm angehörenden Verbände abstellt – der Staat kooperiert auf jeden Fall mit einer *Nicht-Religionsgemeinschaft*. Verfassungswidrig wäre das, wenn Art. 7 Abs. 3 GG neben den anerkannten Lesarten auch eine objektiv-rechtliche Dimension dergestalt zuzusprechen ist, dass er nicht nur *irgendeine* Kooperationsform beschreibt, sondern die exklusive bzw. exklusiv zulässige. Unzulässig wäre dann jede staatliche Kooperation mit religiösen Zusammenschlüssen, die den Anforderungen an eine Religionsgemeinschaft nicht genügen.

Zu klären ist also, ob sich der Staat in unzulässiger Weise über die Verfassung hinwegsetzt, wenn er nicht in Erfüllung eines Anspruchs, sondern allenfalls aufgrund einer vermeintlichen Verfassungsobliegenheit bzw. aus Motiven religions- und integrationspolitischer Opportunität kooperiert. Zugespitzt könnte die Frage auch lauten, ob es sich bei den an Religionsgemeinschaften gestellten Anforderungen um Voraussetzungen für die Geltendmachung eines Anspruchs oder um solche für die Aufnahme eines Kooperationsverhältnisses schlechthin handelt. Im letztgenannten Falle wäre der Staat durch die Nichtexistenz einer Religionsgemeinschaft auch an der Aufnahme jedweder Kooperationsbeziehung gehindert.

Zur Klärung soll der Blick auf die Funktionen des Religionsgemeinschaftsbegriffs gerichtet werden. Die Religionsgemeinschaften nehmen mit der alleinigen inhaltlichen Ausgestaltung, der Mitbestimmung über Lehrpersonal sowie dessen Ausbildung weitreichende Befugnisse wahr. Vorher müssen ihnen die zuständigen Behörden jedoch die Kooperationsfähigkeit attestiert haben. Die Überprüfung beruht vor allem bei den Merkmalen des dauerhaften Bestands sowie der zusätzlichen Kooperationsvoraussetzung der Rechts- und Verfassungstreue auf Prognoseentscheidungen. Die Einräumung der Kooperationsbefugnisse stellt daher immer auch einen nicht unerheblichen Vertrauensvorschuss dar. Soweit sich die Eignung als Kooperationspartner im Voraus beurteilen lässt, gibt das Vorliegen der konstituierenden Merkmale des Religionsgemeinschaftsbegriffes Aufschluss über Integrität und tatsächliche Kooperations*fähigkeit* der kooperations*willigen* religiösen Entität. Dabei dient jede einzelne Voraussetzung dem Schutz bestimm-

[771] So auch *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 277.

ter grundrechtlicher Interessen: Das Merkmal der mitgliedschaftlichen Verfasstheit gewährleistet den Schutz der negativen Religionsfreiheit der Schüler, da diese wegen der Eigenschaft des Unterrichts als ordentliches Lehrfach zur Teilnahme verpflichtet sind[772]. Das Erfordernis eines dauerhaften Bestehens verhindert eine unverhältnismäßige Beanspruchung der Länder, die den personellen, materiellen und damit finanziellen Aufwand als Veranstalter des Unterrichts tragen. Die – nicht unmittelbar aus dem Religionsgemeinschaftsbegriff hergeleitete – als zusätzliche Kooperationsvoraussetzung eingeforderte Rechts- und Verfassungstreue gibt Gewähr für die generelle Anerkennung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung durch die Gemeinschaft. Sie schützt den Staat vor der Zusammenarbeit mit einem Zusammenschluss, welcher ihn bzw. seine Rechtsordnung ablehnt. Zudem verhindert sie die Verbreitung verfassungswidriger Lehr- und Studieninhalte im staatlichen Namen. *Weil* gerade die Religionsgemeinschaft mit der Erfüllung aller begrifflichen Merkmale die größtmögliche Sicherheit bietet, geeignete Kooperationspartnerin zu sein, und auf diese Weise einen Befugnismissbrauch zumindest unwahrscheinlich erscheinen lässt, können ihre Aufgaben im Rahmen eines Kooperationsverhältnisses nach Art. 7 Abs. 3 GG so weitreichend sein. Nur derjenige religiöse Zusammenschluss, der den hohen Anforderungen an Struktur und Verfassungskonformität zu entsprechen vermag, soll über die inhaltlichen Koordinaten und das Lehrpersonal eines Religionsunterrichts bestimmen dürfen.

Die staatliche Zusammenarbeit mit einer *Nicht-Religionsgemeinschaft* bedeutet den Verzicht auf die das Vertrauen rechtfertigenden Anforderungen. Die so bewirkte Entkopplung von Kooperation und Kooperationsvoraussetzungen unterminiert die Schutzfunktion des Religionsgemeinschaftsbegriffs. Dabei geht der Staat über das ihm abverlangte „Entgegenkommen" im Sinne einer neutralitäts- und paritätskonformen Religionsförderung hinaus. Zwar sollten Ministerien und Universitäten die einzelnen kennzeichnenden Merkmale bei der Beurteilung der Religionsgemeinschaftsqualität möglichst wohlwollend auslegen, um den Besonderheiten islamischer Organisationsstrukturen gerecht werden zu können[773]. Gelangt der Staat aber trotz einer freiheitsfunktional-offenen Auslegung zu dem Ergebnis, dass derzeit kein Verband als kooperationsfähige islamische Religionsgemeinschaft in Betracht kommt, ist er daran gehindert, einer Nicht-Religionsgemeinschaft die weitreichenden Kooperationsbefugnisse nach Art. 7 Abs. 3 GG einzuräumen.

Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, ob es dem Staat grundsätzlich verboten ist, mit einer *Nicht-Religionsgemeinschaft* zusammenzuarbeiten. Untersagt ist lediglich eine Kooperation *auf Grundlage von* Art. 7 Abs. 3 GG. Klar ist damit, dass eine staatliche Zusammenarbeit mit dem Beirat als *Nicht-Religionsgemeinschaft* niemals ein Kooperationsverhältnis „*im Sinne von*" Art. 7 Abs. 3 GG verwirklicht. Die

[772] Vgl. dazu bereits oben, Kap. 2 A III 1 b.
[773] Vgl. dazu oben unter Kap. 2 A II.

Verfassungsvorschrift des Art. 7 Abs. 3 GG beschreibt nämlich exklusiv das insofern *spezielle* Kooperationsverhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaft.

II. Selbstverständnis und rechtliche Einordnung des durch den Beirat realisierten Religionsunterrichts

An der Ambition, Religionsunterricht „im Sinne von“ Art. 7 Abs. 3 GG zu sein, muss der Unterricht, dessen inhaltliche Koordinaten von einem Beirat bestimmt werden, daher zwingend scheitern. Gemessen an den Vorgaben des Art. 7 Abs. 3 GG wäre der Unterricht verfassungswidrig, da dessen unverzichtbare Voraussetzung – das Vorliegen einer kooperationsfähigen Religionsgemeinschaft – gerade nicht erfüllt ist. Die Folgefrage muss also lauten, ob es gemäß dem Selbstverständnis und der Konzeption von Beirat und Unterricht möglich ist, den *Unterricht* als solchen „*jenseits*“ von Art. 7 Abs. 3 GG bzw. das begründete *Kooperationsverhältnis* als ein solches „*jenseits*“ von Art. 7 Abs. 3 GG zu klassifizieren. Nur dann kann der Religionsunterricht und mit ihm die Beiratslösung trotz des Fehlens einer Religionsgemeinschaft dem drohenden Verdikt der Verfassungswidrigkeit entgehen. Maßgebend für die rechtliche Einordnung des Unterrichts ist zunächst dessen *Selbstverständnis*, also das von den Ländern formulierte oder vorausgesetzte Verhältnis des Unterrichts zu Art. 7 Abs. 3 GG. Dabei ist vor allem die genaue Funktion des Beirats in den Blick zu nehmen.

Der Staat kooperiert mit dem Beirat genau in der Weise, in der er im Rahmen christlichen Religionsunterrichts mit den Kirchen zusammenarbeitet. Der Beirat trifft die inhaltlich-religiösen Festlegungen, entwirft die Lehrpläne, entscheidet über das Lehrpersonal und im Idealfall auch über dessen Ausbildung und Qualifikation. Er nimmt also die Aufgaben wahr, die ansonsten von den Religionsgemeinschaften ausgeübt werden. Er ist damit *funktionales Äquivalent* für nicht existente islamische Religionsgemeinschaften. Auch der durch Beirat realisierte islamische Religionsunterricht selbst ist konzeptionell in fast allen Wesensmerkmalen an dem Vorbild des Art. 7 Abs. 3 GG ausgerichtet: Wie der verfassungsideale Unterricht wird auch der qua Beirat verwirklichte Unterricht ausdrücklich in bekenntnismäßiger Gebundenheit erteilt. Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich das aus §§ 132 a, 31 Abs. 1 Satz 2 SchulG, für Niedersachsen aus entsprechenden Verlautbarungen des Kultusministeriums[774]. Solche Klarstellungen sind sinnvoll, ist das Charakteristikum der bekenntnismäßigen Ausrichtung doch gerade das abgrenzende Merkmal zum Unterweisungsunterricht. Gemäß den obigen Ausführungen geht zwar die Bekenntnisgebundenheit streng betrachtet bereits aus dem Begriff des Religionsunterrichts (als Gegenstück zum Unterweisungsunterricht)

[774] Pressemitteilung des niedersächsischen Kultusministeriums vom 16.12.2013, abrufbar unter: http://www.mk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1820&article_id=120536&_psmand=8 (12.7.2014).

hervor, doch hielten sich die Unterrichtskonzeptionen in der Vergangenheit, insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, nicht immer an die begrifflichen Grenzen.

Zudem soll der Unterricht nach dem Vorbild des Art. 7 Abs. 3 GG ordentliches Lehrfach und damit Teil des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags sein[775]. Damit verpflichtet sich der Staat auch zur Kostenübernahme und zur Bereitstellung entsprechenden Lehrpersonals[776]. Zudem gehen mit der Einordnung als ordentliches Lehrfach Teilnahmeverpflichtung und Versetzungserheblichkeit einher[777]. Zumindest das Element der Versetzungsrelevanz findet sich in den durch Beirat geschaffenen Unterrichtskonzeptionen wieder[778].

Trotz dieser Wesensgleichheit trifft die schulgesetzliche Grundlage des Unterrichts in Nordrhein-Westfalen keine ausdrückliche Festlegung auf Art. 7 Abs. 3 GG. So lässt § 132 a SchulG NRW offen, ob die „*übergangsweise*" vorzunehmende Zusammenarbeit „*mit einer oder mehreren Organisationen*" eine solche im Sinne der Bundes- und Landesverfassung sein soll. In Abs. 4 Satz 2 der Vorschrift findet Art. 7 Abs. 3 GG nur in der Weise Erwähnung, als der Religionsunterricht dessen „Grundsätzen" entsprechen müsse. Darin kommt jedoch nur die wesensmäßige Ausrichtung des Unterrichts am Verfassungsvorbild, vor allem hinsichtlich der Bekenntnisgebundenheit, zum Ausdruck, nicht aber seine rechtliche Einordnung als Unterricht „im Sinne von" Art. 7 Abs. 3 GG. Die Materialien des Landes Niedersachsen nehmen zwar direkteren Bezug auf die Verfassungsvorschrift, an einer konkreten rechtlichen Einordnung des Unterrichts und einer Bestimmung seines Verhältnisses zu Art. 7 Abs. 3 GG fehlt es aber auch hier. Daher stellt sich die Frage, welche Vorstellung vom Verhältnis des durch Beirat geschaffenen Kooperationsverhältnisses bzw. des durch ihn geschaffenen Unterrichts zu Art. 7 Abs. 3 GG der Idee und der Ausgestaltung der Beiratslösung zugrundeliegt. In den Materialien zum Schulbeirat in Nordrhein-Westfalen kommt klar zum Ausdruck, dass der Beirat seine funktionale Notwendigkeit allein aus dem Fehlen einer Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne zieht[779].

---

[775] Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich das ausdrücklich aus §§ 132 a Abs. 1 Satz 1, 31 Abs.1 Satz 1; für Niedersachsen vgl. Pressemitteilung vom 16.12.2013, abrufbar unter: http://www.mk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1820&article_id=120536 &_psmand=8 (12.7.2014).

[776] *Hollerbach/Gramm*, ZevKR 36 (1991), 23 f.; *Link*, in: HdbStKirchR, Bd. 2, S. 469 f.; *Maurer*, in: FS Zacher, S. 579; *Anger*, in: Islamischer Religionsunterricht in Deutschland, S. 43.

[777] Zur Pflichtfachqualität vgl. BVerfGE 74, 244 (251 f.); zur Versetzungsrelevanz vgl. BverwGE 42, 346 (349).

[778] Auf eine Teilnahmeverpflichtung verzichten die Schulbehörden hingegen; zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der alternativ angewandten Anmeldelösung, vgl. unten, Kap. 4 C II 3 b.

[779] In § 132 a Abs. 1 Satz 1 SchulG heißt es: „Besteht auf Grund der Zahl der in Betracht kommenden Schülerinnen und Schüler Bedarf, islamischen Religionsunterricht im Sinne von

Diese Funktion des Beirats als Surrogat spricht dafür, dass der Beirat ein Kooperationsverhältnis *eigener Art* begründen soll.

Dass sich der nordrhein-westfälische Schulbeirat als Übergangslösung versteht, ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut[780] sowie aus der zeitlichen Befristung des Modells: Seine Geltungsdauer wird vom *Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach* (6. Schulrechtsänderungsgesetz, Drucks. 15/2009) in Abs. 2 durch eine Berichtspflicht bis zum 31.12.2018 befristet. Die Übergangslösung soll nach Ablauf der Befristung in einer – wie auch immer gearteten – Ideallösung münden. Das aus dieser Unterscheidung hervorgehende Gegenüber von Beiratsmodell einerseits und der Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG andererseits ist nur sinnvoll, wenn das Beiratsmodell nicht schon als eine Form der Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG gedeutet wird. Wäre der verfassungsideale Zustand nämlich durch die Beiratslösung bereits verwirklicht, bedürfte es keiner zeitlichen Begrenzung. Das Beiratsmodell versteht sich also zumindest in Nordrhein-Westfalen als Provisorium[781] und damit gerade nicht als Vollendung des verfassungsrechtlichen Idealzustands.

Für den Schulbeirat in Niedersachsen gibt es eine vergleichbare zeitliche Befristung nicht. Eine befristete Geltungsdauer wurde zwar in § 7 der *Vereinbarung zur Bildung eines Beirats für den islamischen Religionsunterricht in Niedersachsen* festgelegt[782]. Diese betrifft jedoch nur die Zusammenarbeit zwischen Schura und DİTİB im Innenverhältnis. Von staatlicher Seite wird die Kompetenz des Beirats als Ansprechpartner – soweit ersichtlich – auch über diesen Zeitraum hinaus nicht infrage gestellt. Damit ist unklar, ob das Land Niedersachsen (zu Unrecht) annimmt, den verfassungsrechtlichen Idealzustand mit seiner Beiratslösung bereits verwirklicht zu haben. Insofern bietet sich auch in Niedersachsen eine zeitliche Befristung bzw. eine klarstellende Einordnung des Unterrichts als solcher „jenseits“ von Art. 7 Abs. 3 GG an.

Der Beirat ist – in Nordrhein-Westfalen mehr, in Niedersachsen weniger offensichtlich – funktionales Äquivalent und substituiert die Religionsgemeinschaft als Kooperationspartner, doch tut er dies nicht im Rahmen eines Kooperationsverhältnisses nach Art. 7 Abs. 3 GG, sondern schafft ein Kooperationsverhältnis *sui generis*. Der vom Beirat inhaltlich verantwortete Religionsunterricht orientiert

---

§ 31 einzuführen, aber noch keine entsprechende Religionsgemeinschaft im Sinne von Artikel 14 und 19 Landesverfassung und Artikel 7 Absatz 3 Grundgesetz…“.

780 Nach § 132 a Abs. 1 Satz 1 SchulG findet die Zusammenarbeit zwischen Ministerium Beirat nur „*übergangsweise*“ statt. Zudem trägt die Norm die Überschrift „*Übergangsvorschrift*“.

781 So auch die Grünen-Politiker *Cem Özdemir* und *Volker Beck* in einem gemeinsamen Thesenpapier „Den Islam einbürgern“ vom 24.11.2015, abrufbar unter www.oezdemir.de/files/Bilder/Artikel/Oezdemir-Beck_Islamische-Verbaende-und-Religionsgemeinschaft.pdf (S. 6 des Dokuments, 27.12.2015).

782 Vereinbarung vom 17.01.2011, abrufbar unter: http://beirat-iru-n.de/app/download/5778852067/Beiratsvereinba (20.11.2015).

sich zwar in den meisten Punkten am verfassungsidealen Unterricht, ist aber kein Unterricht „*im Sinne des*“ Art. 7 Abs. 3 GG, sondern ein Bekenntnisunterricht „*jenseits*“ von Art. 7 Abs. 3 GG.

Damit entgeht der Unterricht – und mit ihm die Beiratslösung – dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit zwar, gerade *weil* er kein Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 GG ist, die unverrückbare Anforderung einer Religionsgemeinschaft nicht „aktiviert“ wird und sich das Fehlen einer Religionsgemeinschaft insofern nicht auswirkt. Andererseits stellt sich aber die Frage der generellen Zulässigkeit alternativer Kooperationsverhältnisse neben dem verfassungsrechtlichen Ideal des Art. 7 Abs. 3 GG, der die Bedingungen für Religionsunterricht und Kooperation zwischen Staat und religiösen Entitäten möglicherweise exklusiv und abschließend benennt.

III. Exklusivität des Verfassungsideals? – Religionsunterricht und Theologische Fakultäten jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG

1. *Doppelte Ausnahme vom Trennungsgebot*

Kooperationsverhältnisse auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG stellen zumindest insofern Ausnahmen von dem Trennungsgrundsatz dar, als sie in institutioneller Hinsicht Berührungspunkte zwischen Staat und Religionsgemeinschaft schaffen. Die Verfassungsmäßigkeit des Beiratsmodells hängt davon ab, ob diese Ausnahmen abschließend oder ob sie auch auf alternative Kooperationsformen jenseits des Art. 7 Abs. 3 GG erweiterbar sind. Wenn die verfassungsrechtlich vorgesehene Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaft, nämlich als Ausnahme vom Trennungsgebot Exklusivität beanspruchen kann, wäre jede alternative Kooperationsform – und damit auch das Beiratslösung – verfassungswidrig.

Der Grundsatz vollständiger institutioneller Trennung bewirkt einen Schutz in zwei Richtungen. Vor allem schützt er die religionsgemeinschaftliche Sphäre vor staatlichem Einwirken. Zugleich schirmt er staatliche Betätigungsfelder von jeglicher religiöser Aufladung ab[783]. Die institutionelle Trennung schützt also sowohl den Staat vor Religion, als auch die Religion vor dem Staat. Religionsunterricht und theologische Fakultäten stellen nun in beiderlei Hinsicht eine Ausnahme von dieser institutionellen Trennung dar. Zum einen ist der Staat Veranstalter von Religionsunterricht und universitärer Theologie, nimmt in Gestalt seiner Lehrer und Dozenten die Vermittlung der Lern- und Studieninhalte an Schüler und Studenten wahr und kommt daher mit der religiösen Wahrheitsfrage in Berührung. Bereits auf diese Weise verschafft er sich mittelbaren Einfluss kraft tatsächlichen Zugriffs seiner Lehrkräfte auf religiöse Inhalte. Zudem nimmt er in Form seines

[783] *Classen*, Religionsrecht, Rn. 111 (S. 47).

Aufsichtsrechts[784] die inhaltliche Letztkontrolle über Curricula, Unterrichtsmaterialien und Prüfungsinhalte wahr und übt damit auch gestalterischen Einfluss auf die im Unterricht und Studium vermittelten Glaubensinhalte aus. Zum anderen dringen Religionsgemeinschaften durch die ihnen eingeräumte inhaltliche Vollverantwortung auf die originär staatlichen Betätigungsfelder Schulunterricht und Universität vor.

2. *Schutzmechanismen im Kooperationsverhältnis nach Art. 7 Abs. 3 GG*

Dieses Übergreifen von Staat und Religion in die jeweils andere, ansonsten unzugängliche Sphäre ist jedoch nur unter besonderer Prämisse ausnahmsweise erlaubt. In beide Richtungen bietet die Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG nämlich weitreichende Absicherung.

Die Wahrnehmung religiöser Partizipationsrechte ist Zusammenschlüssen vorbehalten, die den dargestellten, hohen Anforderungen der Religionsgemeinschaftsqualität genügen. Nur das religiöse Kollektiv, das kraft seiner Rechtsform den Nachweis seiner Qualifikation zur Aufgabenwahrnehmung in den staatlichen Bereichen Schule und Universität erbringt, darf auf staatlicher Betätigungsebene agieren.

Die religiöse Sphäre ist vor staatlicher Vereinnahmung insbesondere durch die abschließende Benennung der staatlichen Kooperationsbefugnisse in Rechtsprechung und Literatur geschützt[785].

Hinzu kommt, dass die staatliche Kontrollkompetenz nur so weit reicht, wie sie im Rahmen religionsgemeinschaftlichen Handelns im Bereich staatlicher Veranstaltungen und Einrichtungen absolut unentbehrlich ist. Sobald der Staat die Religionsgemeinschaft in den Bereichen Schule und Hochschule tätig werden lässt, er aber als Grundrechtsverpflichteter die Verantwortung gegenüber Schülern und Studenten trägt, muss ihm eine Kontrollkompetenz auch hinsichtlich der Lehr- und Studieninhalte zugestanden sein. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Religionsgemeinschaft ein verfassungsrechtlicher Anspruch zusteht und der Staat seine Veranstaltungen und Einrichtungen nur in Erfüllung dieses Anspruchs zur Verfügung stellt.

Ausdrücklich keines staatlichen Einvernehmens bedürfen zudem Entscheidungen über Glaubensfragen[786]. Damit ist die religiöse Kernkompetenz nicht Gegenstand des Aufsichtsrechts und daher zumindest von direkter staatlicher Einflussnahme ausgenommen. Dass der Staat gleichwohl als „*Vermittler*" der Lehr- und Studieninhalte mit der religiösen Wahrheitsfrage in Berührung kommt, lässt sich im Rahmen staatlichen Unterrichts und staatlicher Hochschulen nicht ver-

---

784 Vgl. *Robbers,* in: Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 7 Rn. 147 f.; *Classen*, Religionsrecht, Rn. 485 ff., zu dem staatlichen Aufsichtsrecht insbesondere Rn. 487 (S. 201).

785 BVerfGE 74, 244 (251 ff.).

786 *Robbers,* in: Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 7, Rn. 148.

meiden. Zu berücksichtigen ist vielmehr, dass die Religionsgemeinschaft wiederum die Standards für die Erteilung von Lehrerlaubnissen und damit über das Lehrpersonal bestimmt.

Die Zusammenarbeit nach Art. 7 Abs. 3 GG zeichnet sich also dadurch aus, dass sie staatliche von religionsgemeinschaftlichen Kompetenzen weiterhin auseinanderhält. Die Religionsgemeinschaft behält trotz des mit dem Staat zu erzielenden Einvernehmens die Definitionshoheit über die in Unterricht und Fakultät zu vermittelnden Glaubenslehren. Der Staat wird indes von der Festlegung der Lehr- und Studieninhalte ausgeschlossen, da sich seine Befugnisse in der Übermittlung der Glaubensinhalte erschöpfen. Genau genommen wäre von einer staatlichen Einflussnahme erst dann zu sprechen, wenn Lehrer und Dozenten – entgegen ihrer dienstlichen Vorgaben – religiöse Inhalte verfälscht oder gar nicht wiedergäben bzw. durch andere, nicht von der Religionsgemeinschaft festgelegte Inhalte ersetzten. Das Kooperationsverhältnis nach Art. 7 Abs. 3 GG bewirkt also keine vollständige institutionelle Verschmelzung von Staat und Religionsgemeinschaft.

3. Schutzmöglichkeiten jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG

Für die Frage nach der Erweiterbarkeit der Ausnahme vom Trennungsgebot auf alternative Kooperationsverhältnisse ist nun allein entscheidend, ob diese eine vergleichbare Absicherung bieten können oder ob sie gegenüber dem konventionellen Kooperationsmodell eine erhöhte Gefährdung der durch den Trennungsgrundsatz geschützten Interessen bedeuten.

Durch die Zusammenarbeit mit einem Beirat scheint der Staat die Bedingungen für eine Kooperation und damit auch die Bedingungen für einen Zugang zu religiösen Partizipationsrechten zunächst abzusenken. Abgesehen davon, dass der Beirat selbst nicht als Religionsgemeinschaft in Betracht kommt, erfüllen auch die an ihm beteiligten Dachverbände nicht die Voraussetzungen des verfassungsrechtlichen Religionsgemeinschaftsbegriffs. Der Staat erachtet die Verbände nach einer Überprüfung ihrer Religionsgemeinschaftseigenschaft und der zusätzlichen Kooperationsvoraussetzungen eigentlich für nicht kooperationsfähig im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG, gewährt ihnen dann aber – wenn auch nur mittelbar – vergleichbare Mitwirkungsrechte. Damit senkt der Staat die Anforderungen an Struktur und inhaltliche Ausrichtung faktisch ab und gibt auf diese Weise die Schutzfunktion des Religionsgemeinschaftsbegriffes preis. Insofern bedeutet das Beiratsmodell eine Abkehr bzw. eine Entfernung vom Verfassungsideal des Art. 7 Abs. 3 GG und bewirkt eine Verminderung des Schutzes der staatlichen Sphäre.

Ein Schutz der Vereinnahmung der religiösen Sphäre vor staatlichem Einfluss ist im Beiratsmodell bereits deswegen nicht möglich, weil der mit inhaltlichen Gestaltungsbefugnissen ausgestattete Beirat kein religiöser Akteur, sondern ein

staatliches Organ ist[787]. Da dem Staat die Besetzungskompetenz über das Gremium obliegt, das die Unterrichts- und Studieninhalte erarbeitet, kann er die Glaubensinhalte nicht in vergleichbarem Maße aus seinem Kompetenzbereich entlassen wie im Rahmen der Zusammenarbeit mit einer Religionsgemeinschaft, welcher das alleinige Bestimmungsrecht über Glaubensfragen eingeräumt ist. Während die Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG trotz ihrer Einordnung als *gemeinsame Angelegenheit* keine institutionellen Verflechtungen zwischen staatlichem und religiösem Partner bewirkt, und ein Konfliktfall nur im Ausnahmefall zustande kommt, wenn etwa der staatliche Partner seine Kontrollkompetenzen in unzulässiger Weise überschreitet, sieht das Beiratsmodell ein Übergreifen in die religionsgemeinschaftliche Kernkompetenz systemimmanent vor. Es gelingt der Beiratslösung nicht, die Aufgabentrennung zwischen der von der religiös selbstbestimmten Religionsgemeinschaft vorzunehmenden *Definition* der inhaltlichen Grundsätze einerseits und deren *Wiedergabe* durch den Staat als Ausrichter und Veranstalter andererseits aufrechtzuerhalten. Stattdessen bewirkt der Beirat eine institutionelle Verschmelzung der Aufgabenbereiche, die zu religiösem Selbstbestimmungsrecht und Neutralitätsgebot in größerem Widerspruch steht als die Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG.

Das spricht gegen eine Erweiterung der Ausnahme vom Trennungsgebot auf alternative Kooperationsmodelle. Möglicherweise ist ein vergleichbarer Schutz aber auch jenseits der konventionellen Kooperationsform zu erreichen.

Die Gefahr, dass unliebsame, als Kooperationspartner ungeeignete religiöse Zusammenschlüsse die staatlichen Betätigungsfelder betreten, kann indessen begrenzt werden. Über die direkt am Beirat beteiligten Verbände entscheidet der Staat kraft seiner Bestimmungskompetenz ohnehin selbst[788]. Zudem kann er von einer Kooperation Abstand nehmen, wenn einem Verband wiederum Einzelverbände angehören, deren Beteiligung er für unangemessen hält; egal, ob er mit einzelnen Dachverbänden kooperiert (etwa in Niedersachsen) oder aber mit einem überverbandlichen Zusammenschluss (wie in Nordrhein-Westfalen) – die Zusammensetzung ist jeweils einsehbar. Durch die Ausübung der Bestimmungskompetenz über die teilnehmenden Organisationen oder nötigenfalls durch einfache Verweigerung der Aufnahme von Kooperationsbeziehungen kann sich der Staat erfolgreich gegen die Beteiligung eines Verbandes erwehren, der nach seiner Ansicht etwa rechtsstaatliche Grundsätze in eklatanter Weise missachtet[789]. Dabei hält ihn – wie noch zu zeigen ist – seine Neutralitätspflicht dazu an, möglichst

---

[787] *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 36; *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 273.

[788] Vgl. dazu unten, Kap. 4 C I.

[789] In Münster hat die Universität die Teilnahme eines IGMG-Mitglieds am Beirat bislang durch Verhinderung der Konstituierung des Beirats und durch eine faktische Verweigerung der Zusammenarbeit verhindern können; zur genaueren Darstellung und einer verfassungsrechtlichen Bewertung dieses Vorgehens vgl. unten, Kap. 4 C II 4.

allgemeingültige Kriterien aufzustellen und objektivierte Anforderungen an Verbände, ihre direkte oder durch Spitzenverbände oder überverbandliche Zusammenschlüsse gemittelte Beteiligung zu benennen und so Alternativkriterien zu den Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne zu schaffen[790]. Kraft seiner einseitigen Bestimmungskompetenz kann der Staat also einen mit dem Religionsgemeinschaftsbegriff vergleichbaren Schutz schaffen. Gleichzeitig schafft das unbegrenzte Auswahlrecht aber eben auch eine strukturelle Gefährdungslage für die Neutralität.

Zum Schutz der Religion vor staatlicher Vereinnahmung muss sich der Staat in größtmöglicher Weise vom Zugang zur religiösen Wahrheitsfrage ausschließen, was jedoch innerhalb eines Koordinationsgremiums, in dem die institutionellen Grenzen zu den religiösen Partnern gänzlich aufgehoben sind, nicht vollständig gelingen kann. Schließlich handelt es sich bei dem Beirat um ein staatliches Organ und obliegt dem Staat zudem die Besetzungskompetenz. Doch trotz der vollständigen institutionellen Verflechtung kann der Staat seinen Zugang zu Glaubensfragen auch innerhalb des Beirats zumindest wirkungsvoll beschränken: Zu diesem Zwecke muss er zunächst allgemeingültige Anforderungskriterien für die Teilnahme am Beirat statuieren, um dem Vorwurf einer Besetzung nach staatlicher Opportunität zu entgehen. Darüber hinaus sollten die Beteiligungsrechte der Beiratsmitglieder, deren Mandate nicht an diese Kriterien geknüpft sind, abgeschwächt sein. Klar ist nämlich, dass die Auswahl der verbandsunabhängigen Muslime staatlichen Opportunitätserwägungen in erhöhtem Maße zugänglich ist, während die Verbandsvertreter immerhin die objektivierten Anforderungen erfüllen. Schließlich dürfen dem Beirat keine Vertreter der Staatlichkeit, also Angestellte der Schulen, Ministerien oder Universitäten angehören. Wenn der Staat diese Vorgaben umsetzt und *materiellen Einfluss* ausschließt, ist es unschädlich, dass es sich bei dem Beirat um ein staatliches Organ handelt[791]. Ob und inwieweit das gelingt, soll im Zusammenhang mit den jeweils einschlägigen Verfassungsnormen erörtert werden[792].

Alternative Kooperationsformen sind prinzipiell verfassungsrechtlich zulässig. Art. 7 Abs. 3 GG beschreibt zwar die optimale Kooperationsform, beansprucht als Ausnahme vom Grundsatz institutioneller Trennung jedoch keine Exklusivität. Den Schutz der staatlichen Sphäre vor religiöser Vereinnahmung sowie der religiösen Inhalte vor staatlichem Zugriff in ähnlicher Weise zu gewährleisten wie Art. 7 Abs. 3 GG mit dem *Religionsgemeinschaftsbegriff* einerseits und der *Trennbarkeit der Aufgabenbereiche* andererseits, sind die Aufgaben, an denen sich die Beiratslö-

[790] Vgl. dazu unten, Kap. 4 C II.

[791] *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 339; vgl. auch *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 36.

[792] Zu den abgestuften Beteiligungsrechten und der Teilnahme von Vertretern der Staatlichkeit vgl. unten, Kap. 4 D III 2-4.

sung in verfassungsrechtlicher Hinsicht messen lassen muss. Sowohl die Benennung von Alternativkriterien für die Teilnahme am Beirat als auch die Unterbindung staatlicher Einflussnahme auf Unterrichts- und Studieninhalte hängen von der konkreten Ausgestaltung des Beiratsmodells an den verschiedenen Standorten ab.

C. Die Reichweite staatlicher Besetzungskompetenz

Das Dilemma bei der Besetzung von Beiräten sei vorangestellt: Einerseits kommt außer dem Staat niemand infrage, der über die Auswahl der teilnehmenden Verbände entscheiden kann. Andererseits ist dem Staat aus Neutralitätsgesichtspunkten jede Form der Selektion untersagt. Die Auswahl der Beiratsteilnehmer hat immer zugleich Auswirkungen auf die inhaltliche Ausrichtung des Beirats. Der Konflikt lässt sich nicht zur Gänze ausräumen. Ziel kann daher nur sein, den staatlichen Selektionsspielraum in größtmöglicher Weise zu begrenzen.

I. Die Ausübung der Besetzungskompetenz an den verschiedenen Standorten

Über die Zusammensetzung der Beiräte entscheidet der Staat durch Gesetz oder durch einen vom Schulministerium oder der Hochschule erlassenen Rechtsakt[793]. Er bestimmt, welcher Verband bzw. sonstige Vereinigung über welche Anzahl von Mandaten verfügen soll. Der religiösen Organisation selbst verbleibt lediglich die Entscheidung über die Person der einzelnen Mandatsträger. Die genaue Ausgestaltung der staatlichen Besetzungskompetenz variiert nach der Form der Organisation, mit der der Staat in direktem Kontakt steht, und ist daher in den verschiedenen Beiräten jeweils unterschiedlich.

Am Tübinger Beirat sind einzelne Dachverbände jeweils mit einer bestimmten Anzahl an Sitzen direkt beteiligt. Drei der fünf Verbandsvertreter werden dabei von der DİTİB gestellt. Die *Islamische Gemeinschaft der Bosniaken* (IGBD) sowie der VIKZ entsenden jeweils einen Vertreter[794]. Bei der innerverbandlichen Mandatsvergabe ist der Universität keine Mitsprache eingeräumt.

Auch im niedersächsischen Schulbeirat sowie im Osnabrücker Fakultätsbeirat billigt der Staat den direkt beteiligten Organisationen jeweils eine bestimmte Anzahl an Mandaten zu, über deren Besetzung sie dann selbst entscheiden können. Bei einer dieser Vereinigungen handelt es sich jedoch mit der Schura Niedersach-

[793] Für die Standorte Münster, Tübingen sowie für die niedersächsischen Beiräte fehlt es zumindest an öffentlich verfügbarem Regelungswerk.

[794] Pressemeldung der Universität Tübingen, Newsletter Uni Tübingen aktuell, Nr. 3/2011: Forschung, abrufbar unter: http://www.uni-tuebingen.de/aktuelles/newsletter-uni-tuebingen-aktuell/2011/3/forschung/1.html (15.08.2014).

sen um einen überverbandlichen Zusammenschluss, dem wiederum die Spitzenorganisationen ZMD und IRD sowie mehrere kleinere Verbände angehören[795]. Die DİTİB ist als einziger Großverband nicht Teil der Schura. Zwar gehören einzelne DİTİB-Gemeinden der Schura an, als Gesamtorganisation ist sie jedoch nicht beteiligt. Stattdessen tritt sie als zweiter direkter Ansprechpartner neben die Schura. DİTİB und Schura verfügen im Schulbeirat über jeweils zwei Mandate[796], in Osnabrück stellen sie jeweils drei Vertreter.

Im nordrhein-westfälischen Schulbeirat und im Münsteraner Universitätsbeirat spricht das Land gar keine direkten Einladungen an Einzelverbände aus. Vielmehr kooperieren Schulministerium und Münsteraner Universität von vornherein nur mit einem überverbandlichem Zusammenschluss, was vor allem der islamischen Organisationslandschaft in Nordrhein-Westfalen geschuldet ist. Dem KRM gehört nämlich – anders als der Schura in Niedersachsen – neben den dort beteiligten Dach- und Spitzenverbänden auch die DİTİB an. Wie der Schura in Niedersachsen steht es auch dem KRM frei, seine Verbände bei der Verteilung der jeweils vier zu erteilenden Mandate in den Beiräten entsprechend ihrer Mitgliederstärke oder nach anderen Faktoren in unterschiedlichem Maße zu berücksichtigen[797]. Im Schulbeirat sind die vier am KRM direkt beteiligten Großverbände mit jeweils einem Mandat vertreten[798] und auch in der geplanten Besetzung des Münsteraner Beirats sollte ursprünglich jeder Einzelverband jeweils ein Mitglied entsenden.

Der überschaubaren Anzahl von drei in das Beiratsmodell einbezogenen Verbänden in Tübingen steht in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eine theoretisch unbegrenzte Vielzahl von Verbänden gegenüber, nämlich all jener, die den Gesamtorganisationen KRM und Schura direkt oder mittelbar durch Spitzenverbände angehören. Zudem kann es durch nachträgliche Bei- und Übertritte insbesondere zu den Spitzenverbänden zu einer Beteiligung solcher Verbände kommen, die der Staat bei isolierter Betrachtung möglicherweise als zur Kooperation ungeeignet befinden würde. Gegenstand der Beurteilung ist zunächst immer nur die direkt kooperierende Gesamtorganisation in ihrer gegenwärtigen Gestalt und Zusammensetzung. Alle danach beitretenden Verbände entziehen sich der Beurteilung zunächst und gelangen einstweilen ohne weitere Prüfung in den Kreis der mittelbar kooperationsbefugten Organisationen.

---

795 Vgl. dazu bereits oben, Kap. 2 B III 3.

796 Vgl. Internetpräsenz des Beirats für islamischen Religionsunterricht in Niedersachsen, unter *Beiratsmitglieder*, abrufbar unter: http://beirat-iru-n.de/der-beirat-1/die-beiratsmitglieder/ (25.09.2014).

797 Abreden über das Verhältnis der Verbände untereinander binden den KRM möglicherweise im Innenverhältnis; sie sind jedoch in seiner Rechtsbeziehung zum Staat nicht bindend; geregelt ist jeweils nur die Gesamtzahl der organisierten Vertreter, vgl. für den Schulbeirat § 132 a Abs. 5 Ziff. 2, für den Münsteraner Hochschulbeirat § 5 Abs. 1 Ziff. 1 der Beiratsordnung.

798 Auf der Internetpräsenz des Schulbeirats findet sich eine Übersicht der Beiratsmitglieder nebst Angaben zur Person, abrufbar unter: http://www.iru-beirat-nrw.de/beirat.htm (25.09.2014).

Das Spektrum der am Beirat beteiligten Verbände ist durch die Zusammenarbeit mit einem überverbandlichen Zusammenschluss gegenüber der Tübinger Lösung stark vergrößert und unbegrenzt erweiterbar. Da der überverbandliche Zusammenschluss zumindest im Außenverhältnis zum Staat nicht daran gehindert ist, Mitglieder eines jeden angeschlossenen Verbandes als Vertreter in den Beirat zu entsenden, müssten staatliche Behörden – um einen Schutz vor unliebsamen Kooperationspartnern herzustellen – theoretisch den Nachweis der Kooperationstauglichkeit einer jeden Teilorganisation des direkt kooperierenden Zusammenschlusses einfordern. Das ist jedoch praktisch kaum, und mit Blick auf nachträglich beigetretene Verbände gar nicht möglich.

In Tübingen bestimmt die Universität hingegen von vornherein direkt über die Beteiligung der Verbände und die Anzahl ihrer Mandate. Bei den beteiligten Organisationen handelt es sich ausnahmslos um Dach- und nicht um Spitzenverbände. Es besteht daher nicht die Gefahr der Beteiligung eines Zusammenschlusses, über dessen Kooperationstauglichkeit die Universität nicht zuvor explizit befunden hat. Durch die gezielte Aussprache von Einladungen an einige wenige Verbände und dem gleichzeitigen Ausschluss aller anderen Organisationen nimmt die Universität eine offensichtliche Selektion vor.

Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sehen die Überlegenheit ihrer Lösungen vor allem in der Einbindung des gesamten organisierten Islam. Indem die Länder den überverbandlichen Zusammenschlüssen die personelle Auswahl der in den Beirat zu entsendenden Vertreter überlassen, „ersparen" sie sich selbst die schwierige Aufgabe einer „Gewichtung" der Verbände im Verhältnis zueinander[799] – allerdings nicht, ohne dabei ein neues Problem zu schaffen. Das Beispiel des Beirats in Münster belegt, dass der einstweilige Verzicht auf eine Selektion im Einzelfall bisweilen systemwidrige Korrekturen erfordert. Dort sah sich die Universität nämlich dazu veranlasst, die Teilnahme eines vom KRM mit einem Beiratsmandat ausgestatteten Vertreters des IGMG nicht nur ohne rechtliche Grundlage, sondern gar im Widerspruch zu der dem KRM eingeräumten Besetzungskompetenz[800] zu *verhindern*. Sie weigert sich bislang, die verbandsunabhängigen Teilnehmer gemäß § 6 Abs. 2 der Beiratsordnung zu benennen, und vereitelt damit die Konstituierung des Beirats. Offenbar hatte die Universität Münster die IGMG nicht in die Beurteilung der Kooperationstauglichkeit des IRD bzw. des KRM einbezogen oder aber darauf gehofft, dass die organisatorisch übergeordneten Zusammenschlüsse angesichts der bekannten staatlichen Bedenken hinsichtlich der Rechts- und Verfassungstreue des IGMG auf eine Entsendung eines Ver-

[799] *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 273.

[800] In Nordrhein-Westfalen ergibt sich dies aus § 132 a, Abs. 5, Ziff. 1 SchulG; in Münster fehlt es an einer vergleichbaren Regelung, gleichwohl obliegt sie auch dort dem KRM, da keinerlei einschränkende Vorgaben ersichtlich sind.

treters verzichten würden[801]. Verwunderlich ist dabei weniger, dass sich die Universität eine Prüfung der Mitglieder vorbehält, als vielmehr, dass eine solche Prüfung in der Beiratsordnung nicht vorgesehen ist.

Das in Münster auf diese Weise ausgeübte „angemaßte Vetorecht" stellt ein gleichwertiges Instrument zum Ausschluss bestimmter Einzelorganisationen dar.

Sei es also durch gezielte, einseitige Bestimmung wie in Tübingen, sei es durch die scheinbare Einbindung aller Verbände in Kombination mit der Möglichkeit einer faktischen Blockade des Beirats – in jedem Falle entscheidet der Staat in letzter Instanz über die am Beirat beteiligten Organisationen. Eine staatliche Besetzungskompetenz über die Beiratsmitglieder besteht also unabhängig davon, ob der Hoheitsträger wie in Tübingen mit Einzelverbänden direkt oder aber wie in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen mit überverbandlichen Zusammenschlüssen kooperiert.

Zu klären ist, inwieweit dieser staatlichen Bestimmungskompetenz verfassungsrechtliche Einwände entgegenstehen. Der staatliche Spielraum bei der Entscheidung über Berücksichtigung und Nichtberücksichtigung könnte in zwei Richtungen zu begrenzen sein. Zum einen ist der Staat möglichweise an der Aufnahme von Kooperationsbeziehungen zu bestimmten Verbänden gehindert, sofern diese in organisatorischer oder rechtsstaatlicher Hinsicht Defizite aufweisen und sich für die Wahrnehmung religiöser Gestaltungsaufgaben und damit für die Teilnahme am Beirat disqualifizieren (dazu unter II.). Zum anderen stellt sich vor dem Hintergrund der staatskirchenrechtlichen Maximen von Neutralität und Parität die Frage, ob ein Verband, der bestimmte Kriterien erfüllt, einen Anspruch auf Berücksichtigung hat und der Staat vice versa zu einer entsprechenden Einladung verpflichtet ist (III.).

II. Voraussetzungen für die Teilnahme am Beirat

1. Die Begrenzung der Auswahl möglicher Kooperationspartner – Einleitung und Fragestellungen

Am Standort Tübingen scheint es, als verfüge die Universität über die unbegrenzte Auswahlmöglichkeit unter den verschiedenen in Deutschland agierenden Verbänden. Es fragt sich daher, ob es der Universität tatsächlich freistehen kann, jedem beliebigen Einzelverband eine Einladung zur Teilnahme auszusprechen oder ob es bezüglich bestimmter Verbände ein Berücksichtigungsverbot geben muss.

In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sind alle innerhalb der Landesgrenzen aktiven islamischen Verbände mittelbar beteiligt. Auch hier können Einzelverbände möglicherweise für die Wahrnehmung von Kooperationsaufgaben ungeeignet sein. Anders als in Tübingen kann der Staat deren Teilnahme jedoch

[801] Vgl. *Heinig*, in: Imamausbildung in Deutschland, S. 56 f.

nicht über den Verzicht auf eine direkte Einladung verhindern, da die Auswahlbefugnis über ihre Teilnahme den direkt kooperierenden verbandlichen und überverbandlichen Zusammenschlüssen KRM und Schura obliegt. Dass der Staat ohne jedwedes Prüfungsrecht an die Benennungen der Zusammenschlüsse gebunden ist, scheint schwerlich hinnehmbar, ist aber die logische Konsequenz eines Verzichts auf eine Direktkooperation mit Einzelverbänden. Jeder direkte staatliche Einwirkungsversuch stünde im Widerspruch zu der den Zusammenschlüssen gesetzlich oder faktisch eingeräumten Bestimmungskompetenz. Der Staat könnte einer im Einzelfall gebotenen Ausschlusspflicht daher allenfalls über eine Nichtberücksichtigung des gesamten überverbandlichen Zusammenschlusses nachkommen. Durch den dann alternativlosen Rückgriff auf eine Einzelkooperation wären jedoch die jüngsten Vereinigungsleistungen des organisierten Islam zunichte gemacht und die innerislamische Partikularität würde einstweilen wieder aufleben.

Der Statuierung eines Berücksichtigungsverbots (Tübingen) bzw. der Suche nach anderweitigen Ausschlussmöglichkeiten (Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) geht jedoch die Frage voraus, anhand welcher Kriterien sich die Kooperationsfähigkeit im Rahmen des Beiratsmodells überhaupt bemisst und inwieweit dabei auf die bekannten konstituierenden Merkmale des Religionsgemeinschaftsbegriffes sowie die zusätzlichen, nicht unmittelbar aus dem Begriff hergeleiteten Kooperationsvoraussetzungen zu rekurrieren ist.

Dabei sind die verschiedenen Organisationsebenen auseinanderzuhalten. Klärungsbedürftig ist, ob die Kooperationstauglichkeit eines überverbandlichen Zusammenschlusses anhand einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen ist. Dann könnten Defizite einzelner Mitgliedsverbände möglicherweise hinzunehmen sein, solange nur der Zusammenschluss als direkter Kooperationspartner nicht von defizitären Verbänden geprägt bzw. dominiert wird. Möglicherweise bedarf es aber auch eines Nachweises der (isoliert zu betrachtenden) Kooperationsfähigkeit eines jeden einzelnen beteiligten Mitgliedsverbandes.

2. *Beurteilung der Kooperationsfähigkeit in den unterschiedlichen Kooperationsmodellen*

Die Anerkennung als Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne ist an einen Katalog von Voraussetzungen geknüpft, anhand derer sich die Kooperationsfähigkeit bemisst und deren Vorliegen über die Aufnahme von Kooperationsbeziehungen entscheidet.

Es fragt sich, ob die Schutzfunktion des Religionsgemeinschaftsbegriffs[802] nicht in unzulässiger Weise unterlaufen wird, wenn diese Voraussetzungen nicht auf alternative Kooperationsverhältnisse übertragen werden. Dann hinge die Verfassungsmäßigkeit des Beiratsmodells davon ab, ob der Beirat selbst als direkter Kooperationspartner den Anforderungen des Religionsgemeinschaftsbegriffs

[802] Vgl. dazu oben, Kap. 4 B III 2.

genügt. Das ist bereits deswegen zweifelhaft, weil der Beirat selbst ein staatliches Organ und der Zusammenschluss mehrerer Verbände ist. Formell kooperiert zwar nur der Beirat, faktisch nehmen aber die am Beirat beteiligten Einzelverbände die Kooperationsbefugnisse wahr. Die Annahme, der Beirat selbst müsse bzw. könne bestimmten Anforderungen genügen, ist zumindest unpräzise: So muss zwar etwa der Beirat selbst im Ergebnis *frei von ausländischer Fremdbestimmung* sein, doch kann sich seine Unabhängigkeit ausschließlich nach der Unabhängigkeit der ihm angehörenden Verbände beurteilen. Deutlich wird die *Unübertragbarkeit* der Anforderungen auch an den Beispielen der *bürgerlich-rechtlichen Verfasstheit* oder der *allseitigen Aufgabenerfüllung*, die allenfalls von einem Verband oder einem überverbandlichen Zusammenschluss, nicht aber von einem staatlichen Organisationsgremium eingefordert werden können. Etwaige Anforderungen können sich also nicht an den Beirat selbst, sondern nur an die dem Beirat angehörenden Verbände richten.

Welchen Anforderungen muss also ein islamischer Verband genügen, um am Beirat teilnehmen zu können? Eine vollständige Übertragung des für Religionsgemeinschaften geltenden Anforderungskatalogs wäre ein unbefriedigendes, im unauflösbaren Dilemma mündendes Ergebnis. Jedem Verband, der nicht als Religionsgemeinschaft anerkannt ist, wäre nämlich zugleich die Teilnahme am Beirat zu versagen. Umgekehrt wäre nur der Verband zulässiger Beiratsteilnehmer, der ohnehin über die Rechtsform Religionsgemeinschaft verfügt. Diesen Islamverband gibt es jedoch nicht, und gäbe es ihn, so wäre seine Bereitschaft, an einem Beirat mitzuwirken, ohnehin zweifelhaft[803].

Erinnert sei zunächst an die festgestellte Wesensverschiedenheit der Kooperationsformen: Die Zusammenarbeit mit dem Beirat begründet gerade kein Kooperationsverhältnis *im Sinne des* Art. 7 Abs. 3 GG[804]. Der Beirat ist zwar funktionales Äquivalent für die fehlende islamische Religionsgemeinschaft, schafft jedoch ein Kooperationsverhältnis sui generis und nimmt damit auch die Kooperationsbefugnisse nicht stellvertretend für die Religionsgemeinschaft wahr.

Vor allem aber ist es weder sachgerecht noch der Herstellung eines vergleichbaren Schutzniveaus dienlich, den gesamten Anforderungskatalog von einem Kooperationsverhältnis auf das andere zu übertragen. Während ein Verband, der eine Kooperation auf Ebene des Art. 7 Abs. 3 GG anstrebt, selbst in allen Punkten die alleinige Gewähr bieten muss, ist bei dem Verband, der (nur) die Teilnahme am Beirat anstrebt, zu berücksichtigen, dass er etwa die inhaltlichen Gestaltungsbefugnisse mit anderen Verbänden gemeinsam wahrnimmt und damit nicht die alleinige Verantwortungslast trägt. Das könnte etwa beim Merkmal der *Rechts- und Verfassungstreue* zu abweichenden Ergebnissen in der Beurteilung führen.

---

[803] Zu der Frage, ob eine anerkannte Religionsgemeinschaft an der Beiratslösung beteiligt sein kann, vgl. unten, Kap. 4 E II 3.

[804] Vgl. dazu oben, Kap. 4 B II.

Die einzelnen Elemente des Religionsgemeinschaftsbegriffs sind jeweils freiheitsfunktional unter Berücksichtigung des religiösen Selbstbestimmungsrechts hergeleitet worden[805]. Auch die Voraussetzungen für die Teilnahme am Beirat müssen sich jeweils auf rechtliche oder praktische Notwendigkeiten zurückführen lassen. Für das Merkmal der *Dauerhaftigkeit* fehlt es etwa für die Teilnahme am Beirat an einer solchen verfassungsrechtlich herleitbaren Notwendigkeit. Da das Beiratsmodell nicht auf Dauer angelegt ist, müssen die dem Beirat angehörenden Verbände ebenso wenig wie der Beirat selbst von dauerhaftem Bestand sein. Es wäre widersinnig, von dem Kooperationspartner eine über die Bestehensdauer des Beirats hinausgehende Existenz zu verlangen. Zudem kann ein in der Auflösung befindlicher Verband aus dem Beirat ausscheiden, ohne dass sich dies zwingend auf das Bestehen des Kooperationsverhältnisses auswirkt. Dem könnten zwar fiskalische Erwägungen insofern entgegengehalten werden, als das Beiratsmodell perspektivisch in eine Dauerlösung (wie auch immer diese aussehen mag) übergeleitet werden soll. Allerdings genügt es dazu auch, dass nur einige wenige Verbände nach Beendigung der Beiratslösung noch fortbestehen.

Daher bedarf es keiner vollumfänglichen Übertragung des Anforderungsprofils auf die teilnahmewilligen Verbände. Trotz der wesensmäßigen Verschiedenheit der Kooperationsverhältnisse, gleichen sich Beirat und Religionsgemeinschaft allerdings in funktionaler Hinsicht ganz wesentlich. Beiden obliegt nämlich die alleinige inhaltliche Gestaltungsbefugnis hinsichtlich der Lehr- und Studienpläne. Jeweils stellt der Staat mit Schulen und Hochschulen Plattformen zur Verfügung, auf denen die beteiligten Organisationen ihre religiösen Überzeugungen nicht nur in staatlichen Veranstaltungen und Einrichtungen kundtun, sondern diese wegen der bekenntnismäßigen Ausrichtung gar als bestehende religiöse Wahrheiten verbreiten können.

Da also auch die beteiligten Verbände für sich ein besonderes Vertrauen in Anspruch nehmen, ist es unumgänglich, auch die Teilnahme am Beirat an bestimmte Anforderungen zu knüpfen. Die Beteiligungsrechte der einzelnen Verbände sind nicht so weitreichend wie jene einer Religionsgemeinschaft im Falle einer Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG, weil die Befugnisse faktisch unter mehreren Organisationen aufgeteilt und die Verbandsvertreter zudem an einigen Standorten von einer gleichhohen Anzahl nichtorganisierter Muslime flankiert werden. Deshalb müssen die am Beirat beteiligten Verbände nicht jede Eigenschaft einer Religionsgemeinschaft aufweisen, umgekehrt müssen sie aber auch keine Voraussetzung erfüllen, die nicht bereits an die Religionsgemeinschaft zu stellen wäre. Die bekannten Kriterien des Religionsgemeinschaftsbegriffs dienen bei der Beurteilung der Eignung zur Teilnahme am Beirat als Ausgangspunkt. Die einzelnen Voraussetzungen sind also daraufhin zu überprüfen, ob ihr Nichtvorlie-

[805] Vgl. dazu oben, Kap. 2 A II.

gen lediglich ihrer Anerkennung als Religionsgemeinschaft im Wege steht oder aber auf die Beiratsebene „durchschlägt". Als solche, möglicherweise absoluten, unabhängig von der Kooperationsform einzufordernden Kriterien sollen hier diejenigen Punkte aufgegriffen werden, in denen die Verbände – gemäß den Ausführungen im 2. Kapitel – Defizite aufweisen, nämlich die *mitgliedschaftliche Struktur*, die *Rechts- und Verfassungstreue* sowie das bereits im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 3 GG umstrittene Merkmal der *Unabhängigkeit von ausländischen Staaten*.

Ohne Auswirkung bleibt hingegen in jedem Fall die ungeschriebene Kooperationsvoraussetzung der geringen Repräsentationsstärke. Der Beirat soll gerade den Missstand auffangen, dass die Verbände jeweils für sich allein derzeit noch nicht hinreichend repräsentativ sind. Die Repräsentationsdefizite einzelner beteiligter Verbände werden also durch die im Beirat geschaffene Zusammenführung der Mitgliederpotentiale überwunden.

Wegen der Eigenart der islamischen Organisationslandschaft stellt sich schließlich die Frage, auf welcher organisatorischen Ebene einzelne, zu untersuchende Merkmale verwirklicht sein müssen: Ist also abzustellen auf die übergeordneten Zusammenschlüsse (Schura und KRM), auf einzelne oder sogar auf alle ihnen angehörende Einzelverbände? Ob ein Defizit auf Einzelverbandsebene zwingend auch die Kooperationsfähigkeit der übergeordneten Entität, also des Spitzenverbands oder gar des überverbandlichen Zusammenschlusses infrage stellt oder aber möglicherweise mit Verweis auf geringere (weil unter mehreren Einzelorganisationen aufgeteilte) Kooperationsverantwortung hinnehmbar ist, lässt sich nicht allgemeingültig beantworten, sondern hängt von dem jeweiligen Kriterium ab.

3. Defizite in der Mitgliederstruktur

a) Die Notwendigkeit zugehörigkeitsbestimmender Kriterien jenseits der Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG

Das Merkmal der Mitgliedschaftsstruktur ermöglicht dem Staat die Umsetzung der verfassungsrechtlich angeordneten Teilnahmepflicht und dient indirekt auch dem Schutz vor Verletzungen der negativen Religionsfreiheit. Zur Teilnahme an einem Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG sind nämlich – vorbehaltlich der Befreiungsmöglichkeit – alle schulpflichtigen Angehörigen der an der Kooperationspartnerschaft beteiligten Religionsgemeinschaft verpflichtet[806]. Diese Teilnahmepflicht resultiert unmittelbar aus der Einordnung des Unterrichts in Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG als ordentliches Lehrfach[807]. Für jeden Schüler, der das dem Unterricht zugrundeliegende Bekenntnis nicht teilt, also kein Bekenntnisangehöri-

[806] So bereits *Landé,* Die Schule in der Reichsverfassung, S. 206 f.
[807] *Hildebrandt,* Das Grundrecht auf Religionsunterricht, S. 46.

ger ist, stellen sich Teilnahmeverpflichtung und Versetzungsrelevanz als Eingriff in seine negative Religionsfreiheit dar[808]. Die Bekenntniszugehörigkeit kann sich dabei nur an der Zugehörigkeit zur Religionsgemeinschaft orientieren. Da der Hoheitsträger genau bestimmen muss, für welchen Schüler die Teilnahme verpflichtend und die Benotung versetzungsrelevant ist, muss er zwischen Angehörigen und Nichtangehörigen, also Mitgliedern und Nichtmitgliedern, differenzieren können. Und weil er eine solche Unterscheidung nur auf Grundlage der Angaben des religiösen Zusammenschlusses vornehmen kann, muss dieser Zusammenschluss, um Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne zu sein, die Bekenntnisangehörigen (Mitglieder oder Registrierte) einzeln benennen können[809].

Eine Verletzung der negativen Religionsfreiheit droht nur dort, wo der Unterricht bekenntnismäßig ausgerichtet ist. Der in Kooperation mit einem Beirat umgesetzte Religionsunterricht ist in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen jeweils Bekenntnisunterricht[810]. Wenn die Teilnahmeverpflichtung zumindest für all diejenigen Schüler einen potentiellen Eingriff in die negative Religionsfreiheit darstellt, die keinem der beteiligten Verbände angehören, muss der Staat die Teilnahmeverpflichtung anhand der aus den Angaben der Einzelverbände hervorgehenden Mitgliedersituation begrenzen. Dazu müsste jeder einzelne der am Beirat beteiligten Verbände jeweils über mitgliedschaftliche Strukturen oder ein vergleichbares Kriterium zur Bestimmung seiner Angehörigen verfügen.

Doch auch wenn eine solche Benennung nicht gelingt, ist eine tatsächliche Verletzung der negativen Religionsfreiheit einzelner Grundrechtsträger unwahrscheinlich. Denn obwohl die modernen Unterrichtskonzeptionen das Ziel eines gesamtislamischen Religionsunterrichts verfolgen und möglichst alle Muslime einbeziehen wollen, wird der Hoheitsträger kaum geneigt sein, Unterrichtsverpflichtung und Versetzungsrelevanz für alle Schüler muslimischen Glaubens unabhängig von ihrer Verbandszugehörigkeit bzw. trotz fehlender oder nicht dokumentierter Verbandszugehörigkeit anzunehmen. Wie bereits jetzt in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen dürfte er sich eher darauf beschränken, nur Angehörige solcher Verbände zu verpflichten, die ihre Mitgliedersituation genau darlegen können, und von allen anderen Muslimen eine Anmeldung verlangen. Dass künftig also Schüler entgegen ihrer religiösen Auffassung in offensichtlich verfassungswidriger Weise verpflichtet werden, ist nicht zu erwarten.

Die „Gefahr“ liegt vielmehr darin, dass Schüler, deren Verhältnis zu einem Verband zwar nicht dokumentiert ist, aber faktisch besteht, von der Teilnahmever-

---

[808] *Anger,* Islam in der Schule, S. 375; *Heinig,* Stichwort *Religionsgesellschaft*, in: Evangelisches Staatslexikon, Sp. 2013.

[809] Vgl. auch bereits oben, Kap. 2 A III 1 b.

[810] Die Frage stellt sich ausschließlich für *Schul*beiräte; für Fakultätsbeiräte besteht eine entsprechende Notwendigkeit mangels Teilnahmepflicht und mangels einer drohenden Verletzung der negativen Religionsfreiheit nicht.

pflichtung nicht erfasst werden und selbst aktiv auf eine Teilnahme hinwirken müssen. Das widerspricht jedoch dem von Art. 7 Abs. 3 GG vorgegebenen Verhältnis zwischen Regel und Ausnahme[811]. Formell betrachtet bleibt die Teilnahmepflicht als Regelfall zwar unberührt. Da es sich jedoch bereits der Kenntnis der Schulbehörden entzieht, *wen* diese Verpflichtung überhaupt treffen soll, ist es ihnen nicht möglich, die Schulpflicht mithilfe der dem Staat zur Verfügung stehenden Zwangsmittel durchzusetzen. Bei den bekenntnisangehörigen Schülern, die wegen fehlender formalisierter Verbandsmitgliedschaft nicht als Bekenntnisangehörige identifiziert werden, läuft die Verpflichtung ins Leere und das Institut der Teilnahmepflicht wird letztlich seiner Effektivität beraubt. Pflichtfachqualität und Versetzungsrelevanz gehen aus der Einordnung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach in Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG hervor, sind also mit Verfassungsrang ausgestattet. Daher kann sich zumindest die Religionsgemeinschaft, die ein Kooperationsverhältnis auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG anstrebt, der Anforderung der mitgliedschaftlichen Struktur nicht entziehen. Der Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen beruht jedoch auf der Zusammenarbeit mit einem Beirat und begründet ein Kooperationsverhältnis *jenseits* von Art. 7 Abs. 3 GG[812]. Damit könnte das Institut der Teilnahmepflicht disponibel sein und die Notwendigkeit für eine Benennung der Mitglieder durch jeden der am Beirat beteiligten Verbände entfallen.

b) Entbehrlichkeit der Teilnahmepflicht im Rahmen der Beiratslösung

Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben die Teilnahmeverpflichtung unter Abmeldevorbehalt durch eine Anmeldelösung ersetzt[813]. Von vornherein werden also keine Teilnahmeverpflichtungen angenommen und die Benotung ist nur für diejenigen Schüler versetzungsrelevant, die sich zur Teilnahme angemeldet haben. Zunächst stellt sich die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit dieser Praxis.

Die Pflichtfachqualität wird überwiegend als unmittelbarer Ausfluss der in Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG sowie in den Landesschulgesetzen ausdrücklich vorgenommenen Einordnung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach angesehen[814]. Ist die Teilnahme am Unterricht nun in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen von einer vorherigen Anmeldung abhängig, wird die Pflichtfachquali-

---

811 *Muckel*, JZ 2001, S. 61; *Robbers*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Art. 7 Abs. 3 GG, Rn. 127.

812 Vgl. dazu oben, Kap.3 B II.

813 In Nordrhein-Westfalen ist diese Anmeldelösung ausdrücklich in § 132 a Abs. 2 SchulG angeordnet, wonach nur die Schülerinnen und Schüler teilnehmen, „*deren Eltern bei der Schulanmeldung schriftlich erklärt haben, dass ihr Kind muslimisch ist und an dem islamischen Religionsunterricht nach Absatz 1 teilnehmen soll*“. Entsprechendes sieht für den Standort Niedersachsen ein nicht veröffentlichter Erlass vor, telephonische Auskunft, Frau Crysmann, Nidersächsisches Kultusministerium. (11.12.2015).

814 Vgl. *Robbers,* in: Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 7, Rn. 136.

tät faktisch aufgehoben. Der Religionsunterricht wird damit zum Wahlfach. Sind die Einordnung als ordentliches Lehrfach und Pflichtfachqualität untrennbar miteinander verknüpft, wäre die Ausgestaltung als Wahlfach verfassungswidrig.

Die Annahme, der Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen könne sich als Unterricht jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG der Pflichtfachqualität entziehen, weil die Bindung an die Verfassungsnorm nicht besteht und er damit auch nicht ordentliches Lehrfach sein muss, greift dogmatisch zu kurz. Ist die Pflichtfacheigenschaft nämlich nicht an die spezielle Kooperationsform des Art. 7 Abs. 3 GG gekoppelt, sondern an die Einordnung als ordentliches Lehrfach, ist eine Anmeldelösung nur zulässig, wenn der Unterricht kein ordentliches Lehrfach ist. Eine solche Interpretation entspricht jedoch nicht dem Selbstverständnis des Unterrichts in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Jeweils soll nämlich die Benotung der Unterrichtsleistungen versetzungsrelevant sein[815] und das Land die Kosten übernehmen und entsprechendes Lehrpersonal zur Verfügung stellen. Die Versetzungsrelevanz, die staatliche Kostenübernahme sowie die Bereitstellung der Lehrkräfte sind jedoch genau wie die Pflichtfachqualität kennzeichnendes Merkmal der Einordnung als ordentliches Lehrfach[816]. Wenn das Land Nordrhein-Westfalen auf eine explizite Anordnung der Versetzungsrelevanz verzichtet, geht es offenbar davon aus, dass es einer solchen nicht bedarf und sich die Versetzungsrelevanz direkt aus der Einordnung als ordentliches Lehrfach ergibt[817].

Sachgerecht scheint es, die Einordnung als ordentliches Lehrfach von der Pflichtfachqualität zu entkoppeln. Nur unter dieser Prämisse ist es den Ländern möglich, auf die Teilnahmepflicht zu verzichten, gleichzeitig aber mit der Versetzungsrelevanz die andere Rechtsfolge der Einordnung als ordentliches Lehrfach in ihre Unterrichtskonzeption einzubeziehen. Es ist auch kein verfassungsrechtlicher Grund für einen zwingenden Gleichlauf von Pflichtfachqualität und Versetzungsrelevanz ersichtlich. Die Religionsgemeinschaften profitieren von der Teilnahmepflicht insofern, als diese ihnen größtmögliche Schülerbeteiligung gewährleistet. Die Versetzungsrelevanz wertet den Religionsunterricht zudem auf, indem sie seinen Stellenwert bei den Schülern durch Leistungsdruck erhöht. Diese beiden Funktionen stehen jedoch in keinem sachlichen Zusammenhang miteinander. Daher ist es im Rahmen eines Kooperationsverhältnisses jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG nicht grundsätzlich verfassungswidrig, die *Teilnahmepflicht unter Befreiungsvorbehalt* durch eine Anmeldelösung zu ersetzen[818]. Pflichtfacheigenschaft und

---

[815] Für Niedersachsen vgl. Presseinformation des Kultusministeriums vom 16.12.2013, abrufbar unter: http://www.mk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1820&article_id=120536&_psmand=8 (19.8.2014).

[816] *Link,* in: HdbStKirchR, Bd. 2, S. 462 ff.

[817] Der Unterricht in Nordrhein-Westfalen ist aufgrund des Verweises in § 132 a Abs. 1 auf § 31 SchulG NRW *ordentliches Lehrfach.*

[818] So auch *Link*, ZevKR 47 (2002), S. 461 f.

Versetzungsrelevanz stehen also zur Disposition. Da Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen folglich in zulässiger Weise auf die Pflichtfacheigenschaft ihrer Unterrichtskonzepte verzichtet haben, bedarf es nicht zwingend einer Benennung der Mitglieder und Angehörigen durch die am Beirat beteiligten Verbände. Damit ist die Rechtsfrage nach den mitgliedschaftlichen Strukturen als Voraussetzung für die Teilnahme am Beirat beantwortet. Gleichwohl soll im Folgenden kurz dargelegt werden, weshalb die Teilnahmepflicht nicht nur entbehrlich ist, sondern die alternative Etablierung einer Anmeldelösung sogar aus verfassungsrechtlichen wie praktischen Gründen den Vorzug verdient.

c) Die Vorteile einer Anmeldelösung

Gegen die Teilnahmepflicht spricht zunächst die Eigenart des organisierten Islam in Deutschland. Selbst wenn alle am Beirat beteiligten Verbände in der Lage wären, ihre Mitglieder und Angehörigen zu benennen, bestünde eine hohe Diskrepanz zwischen Teilnahme*pflichtigen* und Teilnahme*willigen*. Anders als im Zusammenhang mit christlichen Religionsgemeinschaften lässt die Zugehörigkeit zu einem Verband nämlich keine verlässlichen Rückschlüsse auf die religiöse Überzeugung des einzelnen Gläubigen zu. Auf Spitzenverbandsebene, spätestens aber in den Beiräten, versammelt sich eine Vielzahl von Einzelbekenntnissen bzw. Bekenntnisrichtungen, deren Minimalkonsens dann das inhaltliche Fundament für einen gemeinsamen islamischen Religionsunterricht darstellt. Der Religionsunterricht, der den Anspruch innerislamischer Überpartikularität erhebt, ist ein Unterricht verschiedener Kulturen und Ethnien. Der inhaltliche Konsens der Verbände bildet nicht jedes Einzelbekenntnis bzw. jede Bekenntnisrichtung in gleichem Maße ab. Da also die Abweichungen der einzelnen religiösen Überzeugungen zu dem Bekenntniskompromiss bisweilen hoch sein dürften, ist es wahrscheinlich, dass viele teilnahmeverpflichtete Schüler von der Abmeldemöglichkeit Gebrauch machen. Umgekehrt wird der Konsens auch bei solchen Muslimen Attraktivität entfalten, die keiner der beteiligten Organisationen angehören. Da sie von der Teilnahmepflicht nicht erfasst werden, müssen sie gesondert auf ihre Teilnahme hinwirken und eine Anmeldung vornehmen. Zwar kann die Zulässigkeit der Teilnahmepflicht nicht von einer exakten Zuordnung der Bekenntnisangehörigen zu dem Religionsunterricht abhängen; wenn aber der Schluss von einer bestimmten Verbandszugehörigkeit auf die vermeintliche Bekenntniszugehörigkeit und damit auf den Teilnahmewillen regelmäßig fehlgeht, verfehlt auch die Teilnahmepflicht ihren Zweck.

Die Diskrepanz zwischen Teilnahmeverpflichteten und Teilnahmewilligen stellt jedoch nicht nur die Sinnhaftigkeit einer Teilnahmepflicht infrage, sondern weist auch einen verfassungsrechtlichen Impetus auf und mündet im Grundrechtskonflikt. Solange eine personenspezifische Zuordnung nicht möglich ist, ist die Teilnahmepflicht wegen der Verletzung der negativen Religionsfreiheit verfassungswidrig. Eine solche Verletzung droht selbst dann, wenn der Hoheitsträger aus-

schließlich die Mitglieder der beteiligten Verbände verpflichtet, die über klare mitgliedschaftliche Strukturen verfügen, während er allen anderen Muslimen lediglich eine Anmeldemöglichkeit einräumt. Eine solche „kombinierte Lösung", die auch bei den christlichen Religionsunterrichten den Regelfall markiert, praktiziert auch das Land Hessen bei seinem zum Schuljahr 2013/2014 eingeführten islamischen Religionsunterricht. Dieser Ansatz macht einerseits die Teilnahmepflicht als Instrument zur Sicherung einer gewissen kalkulierbaren Schülerbeteiligung fruchtbar, verpflichtet aber niemanden, der nicht auch verpflichtet werden darf.

Im Beiratsmodell liegt der Fall nun aber anders. Christliche Religionsunterrichte und islamischer Religionsunterricht in Hessen basieren jeweils auf einem Kooperationsverhältnis im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG. Kooperationspartner ist dort jeweils eine Religionsgemeinschaft, inhaltliche Grundlage des Unterrichts jeweils das Bekenntnis dieser einen Religionsgemeinschaft. Dem Unterricht in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen liegt aber weniger ein Bekenntnis als vielmehr ein Bekenntniskompromiss zugrunde. Das DİTİB-Mitglied in Nordrhein-Westfalen besucht eben keinen DİTİB-Unterricht, sondern einen gemischt-islamischen Religionsunterricht.

Die herrschende Meinung bestimmt den Schutzbereich der (positiven) Religionsfreiheit losgelöst von den Vorgaben eines religiösen Kollektivs und allein nach den Vorstellungen des religiösen Individuums[819]. In gleicher Weise muss sich auch eine Verletzung der negativen Religionsfreiheit und mit ihr die Frage der Bekenntniszugehörigkeit individuell bestimmen. Dann wiederum beurteilt sich eine Verletzung der (individuellen) negativen Religionsfreiheit auch unabhängig von dem religiösen Kollektiv. Nicht entscheidend ist damit, ob etwa die DİTİB ihre spezifische Islamauffassung in dem inhaltlichen Kompromiss des Beirats hinreichend abgebildet sieht. Maßgeblich für die Frage der Bekenntniszugehörigkeit ist allein die Glaubensauffassung des Einzelnen. Einer Verletzung seiner negativen Religionsfreiheit steht nicht entgegen, dass sein Verband als Beiratsteilnehmer an der Erarbeitung des Konsenses beteiligt war und diesen gebilligt hat. Empfindet er selbst als Individualgrundrechtsträger den Konsens als gravierende Abweichung von seiner persönlichen Glaubensvorstellung, ist er Bekenntnisfremder, aus dessen Perspektive sich die Teilnahmeverpflichtung als Verletzung der negativen Religionsfreiheit darstellt. Nur durch den Verzicht auf das Instrument der Teilnahmepflicht wird die Gefahr drohender Grundrechtsbeeinträchtigungen vollständig vereitelt. Eine Teilnahmepflicht ist für den Beirats-Unterricht also bereits deswegen ungeeignet, weil sich die Teilnahmepflicht selbst aus Sicht des Formalmitglieds eines beteiligten Verbandes als Verletzung seiner negativen Religionsfreiheit darstellen kann.

---

[819] *Heinig/Morlok,* JZ 2003, S. 779 f.; *M. Heckel*, ZevKR 44 (1999), S. 165; a.A. *Classen*, Religionsrecht, Rn. 164 (S. 82 f.); differenzierend *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 92 ff. (S. 66 ff.); ablehnend auch BVerfGE 108, 282 (298 f.).

Somit sprechen praktische und verfassungsrechtliche Erwägungen für einen Verzicht auf die Teilnahmeverpflichtung und die alternative Etablierung einer Anmeldelösung. Für diese Anmeldelösung bedarf es einer Identifizierung und Benennung der Mitglieder durch den Verband aber gerade nicht. Solange also die Länder dem Vorbild Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens folgen und eine vergleichbare Anmeldelösung anwenden, sind mitgliedschaftliche Strukturen keine zwingende Voraussetzung für die Teilnahme eines Verbandes am Beirat.

4. *Defizite im Bereich der Rechts- und Verfassungstreue*

a) Bedürfnis nach Rechts- und Verfassungstreue jenseits der Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG

Der Staat ist als Ausrichter von Religionsunterricht und Träger theologischer Fakultäten gegenüber Schülern und Studenten für die Inhalte staatlichen Schulunterrichts und staatlicher Studien verantwortlich. Die Inhalte seiner Veranstaltungen und Einrichtungen dürfen nicht gegen verfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen. Dabei macht es keinen Unterschied, ob Unterricht und Fakultäten auf einer Zusammenarbeit nach Art. 7 Abs. 3 GG basieren oder ob sie durch die Einrichtung eines Beirats ermöglicht werden. Das Bedürfnis nach Unterrichts- und Lehrinhalten, die verfassungs- und rechtsstaatlichen Grundsätzen zumindest nicht widersprechen, besteht ganz unabhängig von der Kooperationsform.

Die einfachste Möglichkeit, die Vereinbarkeit mit rechtsstaatlichen Grundsätzen zu garantieren, wäre eine von den Kultusministerien und Universitäten selbst vorgenommene Festlegung der Lehr- und Studieninhalte. Da aber sowohl der Unterricht als auch die Studiengänge eine bekenntnismäßige Ausrichtung aufweisen, steht einer solchen staatlichen Gestaltungsmacht das Neutralitätsgebot entgegen. Die Festlegung der Unterrichts- und Studieninhalte muss vielmehr dem religiösen Kooperationspartner obliegen, also der Religionsgemeinschaft bzw. dem Beirat. Da der Staat zu einer Beurteilung ohnehin gar nicht in der Lage ist[820], erschöpft sich auch das staatliche Aufsichtsrecht in einer Kontrolle auf evidente, mehr oder weniger offensichtliche Verfassungsverstöße[821]. Um entsprechend seiner Rechtspflicht gegenüber Schülern und Studenten eine Verfassungsverträglichkeit der Inhalte gewährleisten zu können, verlangt der Staat von seinem Gesprächspartner im Rahmen von Art. 7 Abs. 3 GG den Nachweis der Rechts- und Verfassungstreue. Ausgehend von der Rechts- und Verfassungstreue der Organisation prognostiziert der Staat die Rechts- und Verfassungs*verträglichkeit* der von ihr zu erarbeitenden Inhalte. Nur von einem an sich rechts- und verfassungstreuen religiösen Zusammenschluss wird erwartet, dass er den Vertrauensvorschuss

[820] BVerfGE 102, 370 (394).
[821] Zu den Möglichkeiten einer staatlichen Begrenzung der Inhalte ausführlich *Heimann*, NVwZ 2002, S. 935 ff., dort insb. S. 938 f.

rechtfertigt und auch die von ihm erarbeiteten Inhalte den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen. Durch den Nachweis ihrer Rechts- und Verfassungstreue bieten die Organisationen zwar keine Garantie, aber immerhin eine hinreichende Gewähr für verfassungsverträgliche Lehr- und Studieninhalte. Auch im Rahmen des Beiratsmodells ist der Staat wegen der bekenntnismäßigen Ausrichtung, der dadurch ausgelösten Bindung an das Neutralitätsprinzip und fehlender inhaltlicher Prüfungskompetenz auf Kontrollmechanismen angewiesen, die im Vorfeld der eigentlichen Festlegung der Inhalte durch den Beirat greifen.

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle zweierlei: Weil die durch islamische Beiräte verwirklichten Bildungseinrichtungen in gleicher Weise staatliche Veranstaltungen bzw. Einrichtungen sind wie Unterricht und Fakultäten, die auf einer Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG beruhen, besteht das Bedürfnis nach *rechts- und verfassungskonformen Inhalten* fort. Weil zudem die Festlegung der Inhalte aus Neutralitätsgründen – unabhängig von der Kooperationsform – allein dem religiösen Partner obliegt, und allein seine religiöse Ausrichtung über deren Rechts- und Verfassungskonformität entscheidet, besteht auch an dem Nachweis der *Rechts- und Verfassungstreue des Beirats bzw. seiner Mitglieder* dasselbe Bedürfnis wie bei einer Religionsgemeinschaft.

b) Anwendung des Merkmals der Rechts- und Verfassungstreue auf das Beiratsmodell

Direkter Ansprechpartner für den Staat sind im Beiratsmodell weder Dach- und Spitzenverbände noch KRM und Schura, sondern der Beirat selbst. Er bestimmt die inhaltlichen Koordinaten des Religionsunterrichts und der Studiengänge. Der Beirat *als solcher* ist jedoch als staatliches Koordinationsgremium, das sich aus mehreren Einzelgruppierungen zusammensetzt, einer Beurteilung seiner Rechts- und Verfassungstreue nicht mehr zugänglich. Deswegen müssen Kultusministerien und Universitäten die Frage der Rechts- und Verfassungstreue schon im Vorstadium des Beirats, also vor seiner Konstituierung, beantworten. Das ist wiederum nur über ein Bestimmungsrecht über die Zusammensetzung des Gremiums zu erreichen. Der Staat prüft also nicht direkt, ob der Beirat *selbst* rechts- und verfassungstreu ist, sondern trägt bei der Ausübung der ihm grundsätzlich obliegenden Besetzungskompetenz dafür Sorge, dass er sich ausschließlich (oder mehrheitlich?) aus rechts- und verfassungstreuen Einzelorganisationen *zusammensetzt*. Die Frage nach der Rechts- und Verfassungstreue *des Beirats* mündet somit in der Frage nach der Rechts- und Verfassungstreue *der am Beirat beteiligten Verbände und Zusammenschlüsse*.

Während der Staat im Rahmen einer Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG nur einer religiösen Entität die Rechts- und Verfassungstreue attestieren muss, was wegen der schlechten Einsehbarkeit der islamischen Verbände und mangels einheitlichen Bewertungsmaßstabs bereits schwierig ist, bedarf es im Beiratsmodell der Betrachtung gleich mehrerer Akteure. Am Standort Tübingen sind das derzeit

„nur" drei Dachverbände. Wesentlich unübersichtlicher ist die Gemengelage dagegen in den nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Beiräten. Den dortigen Beiräten gehört (mittelbar) jeweils eine unüberschaubare Vielzahl von Verbänden an. Klärungsbedürftig ist nun, ob es hinreicht, die Rechts- und Verfassungstreue bei dem direkt kooperierenden Zusammenschluss festzustellen, oder der Nachweis erst ab einem bestimmten Mittlungsgrad oder gar von jeder einzelnen indirekt beteiligten Organisation zu erbringen ist.

Allein auf die überverbandlichen Zusammenschlüsse abzustellen, ist wenig ertragreich. KRM und Schura verfügen nicht über eine eigene inhaltliche Agenda, anhand derer eine Beurteilung überhaupt vorgenommen werden könnte[822]. Sie haben sich allein zum Zwecke der Ermöglichung islamischer Bildungseinrichtungen unter Beteiligung der größtmöglichen innerislamischen Basis formiert und lassen dabei die organisatorische und programmatische Selbstständigkeit ihrer Mitgliedsorganisationen unberührt. Die Beurteilung der inhaltlichen Ausrichtung von KRM und Schura kann sich daher nur an ihren Mitgliedsverbänden ausrichten.

Die Dachverbände sind in sich homogen. Mit der Überprüfung ihrer programmatischen Grundsätze erübrigt sich eine zusätzliche Betrachtung aller ihrer Mitgliedsorganisationen, bei denen es sich fast ausschließlich um unselbstständige Moscheegemeinden handelt, die entweder aus dem Verband hervorgegangen sind oder aber dessen Satzung und inhaltliche Vorgaben als für sich verbindlich anerkennen. Die Spitzenverbände ZMD und IRD weisen zwar auch ein eigenes inhaltliches Profil auf, welches allerdings gegenüber den Mitgliedsverbänden eine geringere Verbindlichkeit entfaltet. Die Einzelverbände haben sich in Spitzenverbänden zum Zwecke der Zentralisierung von Koordinationskompetenzen zusammengeschlossen, dabei aber ihre Selbstständigkeit vor allem in inhaltlicher Hinsicht beibehalten. Weder kommt in der Zugehörigkeit zu einem der Spitzenverbände die inhaltliche Solidarisierung mit einer bestimmten Islamauffassung zum Ausdruck, noch lässt umgekehrt die Mitgliedschaft im Spitzenverband auf eine bestimmte Haltung zur Rechts- oder Verfassungsordnung schließen. Letzten Aufschluss über die Rechts- und Verfassungstreue eines Spitzenverbandes gibt daher nur die Betrachtung seiner Mitgliedsorganisationen.

Doch wie wirkt sich die fehlende Rechts- oder Verfassungstreue einer Mitgliedsorganisation nun aus? Führt sie zwingend zu einer negativen Beurteilung des übergeordneten Spitzenverbands oder schlägt sie gar auf die Ebene des überverbandlichen Zusammenschlusses durch? Der Staat dürfte dann in der Konsequenz keine Kooperationsbeziehungen zu einer Entität unterhalten, in deren Gesamtorganismus auch nur ein einziger Mitgliedsverein oder Mitgliedsverband den selbstständigen Nachweis der Verfassungstreue schuldig bliebe. Alternativ könnte die

[822] Vgl. dazu oben, Kap. 2 C III 3 a.

festgestellte Rechts- und Verfassungswidrigkeit einer Teilorganisation aber auch in eine Gesamtbewertung der übergeordneten organisatorischen Instanz einfließen. Die mangelnde Rechts- und Verfassungstreue könnte dann möglicherweise unbeachtlich sein, wenn sie dem Spitzenverband und letztlich dem überverbandlichen Zusammenschluss insgesamt kein rechts- oder verfassungswidriges Gesamtgepräge gibt.

c) Auswirkungen fehlender Rechts- und Verfassungstreue auf übergeordnete Organisationseinheiten

aa) Gesamtbetrachtung

Zweck staatlicher Überprüfung der Rechts- und Verfassungstreue religiöser Zusammenschlüsse ist es, zu verhindern, dass auf dem Weg über Unterricht und Studien rechts- und verfassungswidrige Inhalte als bestehende Glaubenswahrheiten transportiert werden.

Die Beteiligung eines einzigen verfassungsfeindlichen Verbands hat dabei jedoch nicht automatisch die Verfassungswidrigkeit der im Beirat erarbeiteten Unterrichts- und Studieninhalte zur Konsequenz. Schließlich verfügt der Einzelverband – anders als die Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG – nicht über die alleinige inhaltliche Gestaltungskompetenz, sondern teilt sich diese mit einer Vielzahl weiterer Organisationen. Solange der verfassungs*feindliche* nur einer unter mehreren verfassungs*freundlichen* Verbänden ist, werden die verfassungs*feindlichen* inhaltlichen Vorstellungen durch den herbeizuführenden Konsens relativiert. Und solange der Beirat von rechts- und verfassungstreuen Organisationen dominiert wird, ist zu erwarten, dass deren inhaltliche Vorstellungen sich am Ende gegenüber verfassungsfeindlichen Tendenzen durchsetzen. Etwa ein Vergleich der Mitgliederzahlen müsste dann zeigen, wie prägend der ideologische Einfluss des Einzelverbands auf den Spitzenverband tatsächlich ist. So verstanden ist es wahrscheinlich, dass der im Rahmen einer nach überverbandlichen, demokratischen Regeln folgenden Willensbildung gefundene Konsens die verfassungskonforme Mehrheitsmeinung abbildet. Damit werden die verfassungsfeindlichen Tendenzen im Zuge eines demokratischen Prozess neutralisiert. Die fehlende Rechts- und Verfassungstreue stünde dann einer Teilnahme zumindest nicht zwingend im Wege. Ausschlaggebend wäre also nicht die Beurteilung des Einzelverbands, sondern die der jeweils obersten Organisationseinheit.

Für eine solche Gesamtbetrachtung sprechen auch praktische Erwägungen. Die Überprüfung der Rechts- und Verfassungstreue aller beteiligten Verbände ist mit Blick auf ihre unüberschaubare Vielzahl nur unter erheblichem Aufwand möglich. Bereits die inhaltliche Ausrichtung der großen Verbände ist nicht vollständig einsehbar. Ihre Positionierung zur Rechts- und Verfassungsordnung kann von den Ministerien kaum ohne Rückgriff auf die Erkenntnisse der Bundes- und Landesverfassungsschutzbehörden ermittelt werden. Bei kleineren, medial nicht präsen-

ten, zum Teil nur regional agierenden Kleinverbänden gestaltet sich eine Beurteilung noch weitaus schwieriger.

Zudem muss es dem kooperationswilligen Zusammenschluss möglich sein, die Voraussetzungen zu erfüllen und damit selbst die Grundlage für eine Kooperationsbeziehung zu schaffen. Wenn Spitzenverbände und überverbandliche Zusammenschlüsse aber den Nachweis erbringen müssen, sich ausschließlich aus rechts- und verfassungstreuen Vereinigungen zusammenzusetzen, sind sie – um Kooperationspartner sein bzw. bleiben zu können – faktisch gezwungen, all jene Verbände abzustoßen, die den Anforderungen nicht entsprechen. Sie müssten über die Rechts- und Verfassungstreue von Verbänden entscheiden und dabei eine Prüfung vornehmen, über deren Maßstab sie gar nicht verfügen. Der dazu erforderliche Abgleich der verbandlichen Programmatik mit Rechtsordnung und Verfassungswerten bedarf einer (verfassungs-)rechtlichen und einer religionswissenschaftlichen Begutachtung, die dem kooperationswilligen Zusammenschluss nicht zumutbar und zu der er überdies gar nicht in der Lage ist. Eine entsprechende Überprüfung kann nur durch staatliche Behörden wahrgenommen werden. Erst nachdem eine solche behördliche Überprüfung stattgefunden hat und die staatliche Rechtsaufassung über die Verfassungskompatibilität der Ausrichtung eines Verbands – wie etwa im Falle der IGMG – bekannt ist, können Spitzenverbände bzw. überverbandlicher Zusammenschluss reagieren und gegebenenfalls auf einen Ausschluss hinwirken. Ansonsten ist es für die Gesamtorganisation nicht ersichtlich, welche Teilorganisationen sie ausschließen müsste, um die Kooperationsvoraussetzungen zu erfüllen. Für die Rechts- und Verfassungstreue sämtlicher ihm angehörender Verbände können sie keine Gewähr bieten.

Schließlich untermauert eine Gesamtbetrachtung die Ambition der Überpartikularität, die auch das Beiratsmodell verfolgt. Die integrationspolitische Errungenschaft der Spitzenverbände und der überverbandlichen Zusammenschlüsse liegt in der Überwindung der innerislamischen Partikularität. Soll nun dennoch jeder Einzelverband selbst den Nachweis seiner eigenen Rechts- und Verfassungstreue erbringen, träte erneut die institutionelle Eigenständigkeit der Verbände in den Vordergrund. Das Beiratsmodell bezieht seine besondere Attraktivität für die religiös und kulturell zersplitterte islamische Organisationslandschaft und seine Vorteilhaftigkeit gegenüber der Einzelkooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG aus der breiten Beteiligungsbasis. Wenn nun aber jeder Verband, der nicht selbst den Nachweis erbringt, den Kooperationsanforderungen zu genügen, von einer Beteiligung am Beirat ausgeschlossen bliebe, wäre die Homogenisierungsleistung der organisatorisch übergeordneten Gesamtorganisationen faktisch wieder aufgehoben. Die Einzelbetrachtung ignoriert bzw. vereitelt die Vereinigungsleistung der Spitzenverbände und überverbandlichen Zusammenschlüsse und verhindert, dass der Beirat diese aufgreift und fortführt. Sie trägt damit zu einer Erosion des breiten Fundaments bei, auf dem das Beiratsmodell insbesondere an den nordrhein-

westfälischen und niedersächsischen Standorten fußt. (Religions-)Politische Erwägungen sprechen somit für eine Gesamtbetrachtung.

bb) Einzelbetrachtung

Letztlich überzeugen die Argumente für eine Gesamtbetrachtung nicht. Die Hoffnungen auf eine beiratsinterne inhaltliche Selbstregulierung gehen an der Wirklichkeit vorbei. Tatsächlich verringert sich der Einfluss eines Verbands auf die Unterrichts- und Studieninhalte im Vergleich zu einer Kooperation mit einer Religionsgemeinschaft, da er die Gestaltungsbefugnisse im Beirat nicht allein ausübt. Die im Beirat vertretenen Gruppen erarbeiten einen Konsens. Dieser Konsens hat zwar einen mäßigenden, relativierenden Effekt auf die verfassungswidrigen Positionen eines für verfassungsfeindlich befundenen Verbands. Diese verfassungswidrigen Positionen sind dann zwar im Verhältnis zu jenen der übrigen Verbände nicht mehr unbedingt dominant, werden aber als Teil des Konsenses Grundlage staatlich-institutionalisierter islamischer Bildung. Eine Gesamtbetrachtung des Beirats, die die Teilnahme einer verfassungsfeindlichen Organisation unter Umständen zulässt, solange sie sich die inhaltliche Gestaltungskompetenz nur mit einer Mehrzahl unbedenklicher Verbände teilt, verkennt, dass die aus dem Konsens hervorgehenden Inhalte nicht immer als vollständig verfassungswidrig identifizierbar sein müssen, sondern durchaus auch eine partielle Verfassungswidrigkeit denkbar ist. Dann bliebe klärungsbedürftig, welches Verhältnis zwischen verfassungswidrigen und verfassungstreuen Verbänden hinzunehmen und ab wann eine Gefährdung anzunehmen wäre[823]. Die Gesamtbetrachtung stellt angesichts dieser Unklarheit keine Vereinfachung gegenüber einer Einzelbetrachtung dar. Die Gewähr für vollständig rechts- und verfassungskompatible Unterrichts- und Lehrinhalte gibt nur ein solcher Beirat, von dem *jede* für rechts- oder verfassungswidrig befundene Organisation ausgeschlossen ist. Das Merkmal der Rechts- und Verfassungstreue bestimmt sich kategorisch und nicht graduell. Die Gesamtbetrachtung liefe auf die Überprüfung einer *überwiegenden* Rechts- und Verfassungstreue hinaus, die jedoch nicht genügen kann.

Zu bedenken ist außerdem, dass das Vertrauen in die Selbstregulierungsprozesse im Beirat nur solange gerechtfertigt ist, wie die rechts- und verfassungstreuen Verbände über eine stabile Mehrheit verfügen. Die Erwartung orientiert sich dabei an der gegenwärtigen Situation, in der die IGMG der einzig bedenkliche unter ansonsten ausschließlich verfassungskonformen Verbänden ist. Die weitere Entwicklung der islamischen Verbandslandschaft lässt sich jedoch nicht langfristig

[823] Angesichts seiner Bedeutung innerhalb des IRD und seinem gegenüber der Spitzenorganisation höheren Bekanntheitsgrad/höherer Repräsentationskraft wäre der IGMG eine solche Bedeutung wohl zweifelsfrei zuzusprechen. Ihre (vermeintliche) Verfassungswidrigkeit wirkt sich daher bereits unter Zugrundelegung einer Gesamtbetrachtung auf die Bewertung zumindest der Spitzenverbandsebene aus.

vorhersagen. Ob die Selbstregulierungsmechanismen auch künftig greifen, hängt von nicht absehbaren Entwicklungen der islamischen Verbandslandschaft ab.

Dass den Verbänden die an sie gestellten Anforderungen grundsätzlich bekannt sein müssen, damit sie selbst auf das Vorliegen der *essentialia* ihrer Kooperationsfähigkeit hinwirken können, steht der Annahme einer Einzelbetrachtung ebenfalls nicht entgegen. Zwar sind dem überverbandlichen Zusammenschluss bzw. dem Spitzenverband die genauen Kriterien, anhand derer die Behörden über die Rechts- und Verfassungstreue von Einzelverbänden entscheiden, tatsächlich nicht bekannt. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gesamtorganisation komplett außerstande ist, unbedenkliche Organisationen von möglicherweise verfassungsfeindlichen zu separieren[824]. Es ist nicht unzumutbar, dass sich die Dachorganisationen mit den inhaltlichen Ausrichtungen ihrer Mitgliedsverbände bzw. die Mitgliedsverbände mit den inhaltlichen Ausrichtungen ihrer Partnerverbände auseinandersetzen. Tritt also die ablehnende Haltung eines Verbands gegenüber der Rechts- und Verfassungsordnung deutlich zu Tage, muss die organisatorisch übergeordnete Organisation über diese Haltung auch ohne die genaue Kenntnis der staatlichen Maßstäbe im Bilde sein. Zudem ist in aller Regel bekannt, welche Einzelverbände der Staat für nicht kooperationsfähig hält; nötigenfalls könnte Auskunft bei den zuständigen Stellen ersucht werden. Von der kooperationswilligen Gesamtorganisation wird dann nicht verlangt, eine eigenständige Prüfung vorzunehmen, sondern lediglich, die Ergebnisse der behördlichen Prüfung zur Kenntnis und gegebenenfalls zum Anlass für entsprechende Ausschlüsse zu nehmen. In Fällen, in denen die Verfassungsfeindlichkeit weder erkennbar noch Gegenstand einer behördlichen Untersuchung gewesen ist, besteht hingegen eindeutig keine Ausschlusspflicht. Zwar gibt es keine generelle Vermutung zugunsten einer Rechts- und Verfassungstreue. Andererseits steht die Kooperationsfähigkeit einer Gesamtorganisation solange außer Frage, wie nicht einer ihrer Mitgliedsverbände Anlass für die Annahme einer Rechts- und Verfassungswidrigkeit bietet.

Der Hinweis auf den vermeintlichen Widerspruch einer Einzelbetrachtung zur Schaffung einer breiten innerislamischen Basis für Religionsunterricht und Fakultäten betrifft nur die politische Dimension, ist also ohnehin kein rechtlich verwertbares Argument. Vor allem ist es aber auch in der Sache nicht überzeugend.

[824] In der Praxis werfen ein solcher Ausschluss und dessen Feststellung eine weitere Schwierigkeit auf: Anders als im Verhältnis zwischen Dachverband und Einzelgemeinden, stellt die übergeordnete Organisationsebene nämlich keine personell unabhängige Instanz dar. Die DİTİB ist etwa zentralistisch organisiert, KRM und Schura sind hingegen auch in personeller Hinsicht nur die Summe ihrer Mitgliedsorganisationen. Eine Prüfung der Verfassungswidrigkeit eines Mitgliedsverbands durch die KRM wäre also in der Praxis gleichbedeutend mit der Prüfung durch die Mitgliedsverbände. Es ist also nicht der organisatorische Zusammenschluss, der über den Ausschluss und Verbleib untergeordneter Teilorganisationen bestimmt, sondern letztlich die ihm angehörenden Einzelorganisationen, die über Ausschluss und Verbleib ihrer Partnerorganisationen entscheiden.

Die Annahme einer Vereitelung des Homogenisierungseffekts beruht auf einer Fehlinterpretation des Zwecks von Spitzenverbänden und überverbandlichen Zusammenschlüssen. Dieser liegt nämlich nicht darin, verfassungsfeindliche Organisationen an staatlichen Bildungseinrichtungen zu beteiligen und so eine Umgehung der verfassungsrechtlich gebotenen Kooperationsvoraussetzungen zu ermöglichen. Vielmehr liegt er allein in der Beseitigung der Repräsentationsschwächen der einzelnen Verbände. Dazu können Spitzenverbände und überverbandliche Zusammenschlüsse jedoch nur in dem Maße beitragen, wie sie die Grenze der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit nicht überschreiten. Der Schutz vor verfassungswidrigen Lehr- und Studieninhalten stellt eine solche verfassungsrechtliche Grenze dar. Nur ein Ausschluss aller rechts- oder verfassungsfeindlichen Einzelorganisationen gewährleistet diesen Schutz.

Dass der Nachweis trotz der Zusammenfassung in einem Spitzenverband nach wie vor von allen Teilorganisationen zu erbringen ist, ist der Realität des organisierten Islam in Deutschland geschuldet. Mit dem Beitritt zu einem Spitzenverband ordnet sich ein Einzelverband lediglich organisatorisch unter, wahrt jedoch seine Eigenständigkeit in inhaltlicher und programmatischer Hinsicht. Daher ist es nur folgerichtig, die spitzenverbandsangehörigen Dachverbände auch weiterhin an ihrer jeweils eigenen Agenda zu messen. Der Nachweis der vollständigen Rechts- und Verfassungstreue des direkten Kooperationspartners setzt also im Falle eines Spitzenverbandes bzw. eines überverbandlichen Zusammenschlusses, der die inhaltlichen Profile seiner Mitgliedsverbände nicht etwa durch verpflichtende Verwendung einer Mustersatzung angleicht, die Rechts- und Verfassungstreue eines jeden einzelnen Mitgliedsverbandes voraus.

d) Die Rechts- und Verfassungstreue als absolute Teilnahmevoraussetzung und die Möglichkeit einer Teilnahme unter Vorbehalt

Um die Zusammensetzung des Beirats aus ausschließlich rechts- und verfassungstreuen Organisationen zu gewährleisten, haben die Kultusministerien und Universitäten im Wesentlichen zwei Möglichkeiten. Zum einen könnten sie all jene Organisationen von der Kooperation ausschließen, denen die rechts- und verfassungswidrigen Einzelverbände direkt oder mittelbar angehören. Bei angenommener Verfassungswidrigkeit der IGMG[825] würden die Ministerien und Universitäten also bei der Besetzung der Beiräte sowohl den IRD als auch die Schura und den KRM unberücksichtigt lassen, solange diese die organisatorischen Verbindungen nicht durch Ausschluss der IGMG (bzw. des IRD) auflösen. Dieser Ansatz findet sich in der Besetzungspraxis des Tübinger Beirats wieder; allerdings geht die Universität noch weiter, da sie nicht nur auf die Zusammenarbeit mit (in Baden-

[825] Eine tatsächliche Verfassungswidrigkeit der IGMG kann im Lichte neuerer Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden nicht mehr als gesichert gelten, dazu umfassend mit Verweisen auf Verfassungsschutzberichte oben, Kap. 2 A III 6 b dd.

Württemberg nicht existierenden) überverbandlichen Zusammenschlüssen und IRD verzichtet, sondern vorsorglich überhaupt keine überverbandlichen Organisation beteiligt. Unberücksichtigt bleibt auch der ZMD, ohne dass die Universität oder das Land ausdrückliche Zweifel an der Kooperationsfähigkeit eines seiner Mitgliedsverbände geäußert hätten. Es ist daher nicht ersichtlich, weshalb die Universität Einladungen nur direkt an Dachverbände ausspricht. Entweder will sie eine Prüfung der Kooperationsfähigkeit spitzenverbandsangehöriger Verbände von vornherein vermeiden oder sie hält auch Mitgliedsverbände des ZMD für nicht rechts- und verfassungstreu bzw. aus anderen Gründen für nicht kooperationstauglich.

Die Alternative zum Ausschluss der Gesamtorganisationen liegt in einer einstweiligen Beteiligung unter Vorbehalt. Die direkt kooperierenden Zusammenschlüsse entsenden einzelne Vertreter ihrer Mitgliedsverbände in den Beirat, darunter auch solche der Spitzenverbände. Die Zusammenarbeit erachten die staatlichen Stellen auch dann noch für unproblematisch, wenn dem direkten Kooperationspartner verfassungswidrige Verbände angehören. Erst wenn der direkt kooperierende Zusammenschluss ein Mitglied des rechts- oder verfassungswidrigen Einzelverbandes als Vertreter des Spitzenverbandes in den Beirat entsenden möchte, erkennen die staatlichen Stellen die Notwendigkeit einer Korrektur. Die Ministerien müssen dann die Teilnahme nur dieser einen Person verhindern. Der Vorteil einer solchen Besetzungspraxis liegt darin, dass verfassungswidrige Einzelorganisationen punktuell ausgeschlossen werden können und dem Beirat eine breitere Beteiligungsbasis verbleibt. Nimmt der Staat die festgestellte Verfassungswidrigkeit des IGMG zum Anlass, den gesamten IRD nicht zu berücksichtigen, so geht dies zu Lasten der übrigen ihm angehörenden – ihrerseits unbedenklichen – Einzelverbände. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen binden über die die Zusammenarbeit mit KRM und Schura und die mittelbare Beteiligung der Spitzenverbände den gesamten organisierten Islam in die Gestaltung von Religionsunterricht und Fakultäten ein. Da die Behörden nur genau die Organisationen ausschließen (müssen), deren Verfassungsfeindlichkeit in ihrer *eigenen* programmatischen Ausrichtung begründet ist, ist das Spektrum auch nach Vornahme der gebotenen Ausschlüsse noch deutlich größer als etwa in Tübingen, wo die Universität ausschließlich mit einzelnen ausgewählten Dachverbänden kooperiert und alle anderen Verbände von vornherein ausschließt.

Eine Diskussion über die Besetzung des Beirats hat zwar bislang nur in Münster stattgefunden, sie zeigt jedoch einen grundsätzlichen Konflikt auf, in welchem die dort favorisierte Besetzungspraxis münden kann. In Münster besteht der KRM nämlich auf der Entsendung eines IGMG-Mitglieds als Vertreter des IRD in den Beirat. Die Versuche der Universität, sich mit den Beteiligten auf einen Alternativkandidaten zu verständigen, schlugen fehl. Seither weigert sich die Universität,

die nichtorganisierten Beiratsvertreter[826] zu benennen und verhindert damit die Konstituierung des Beirats. Die Gesetzeslage zum nordrhein-westfälischen Schulbeirat verdeutlicht die Widersprüchlichkeit dieses Vorgehens für alle vier Beiräte in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, die jeweils mit Zusammenschlüssen kooperieren, denen die IGMG angehört. Die Besetzungskompetenz hinsichtlich der verbandlich organisierten Beiratsmitglieder wird gemäß § 132 a Abs. 5 Nr. 1 Alt. 2 SchulG von dem „Zusammenschluss" der islamischen Organisationen, also dem KRM, wahrgenommen. Das Gesetz sieht hingegen nicht vor, dass das Kultusministerium die Ausübung dieser Auswahlbefugnis nachträglich wieder einschränkt und mittels eines Vetorechts bezüglich einzelner vorgeschlagener Personen wieder an sich zieht. Vielmehr verlangt bereits Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 der Vorschrift, dass das Ministerium nur mit solchen Zusammenschlüssen zusammenarbeitet, die unter anderem die Gewähr dafür bieten, die „in Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz umschriebenen Verfassungsprinzipien" zu achten, mithin verfassungstreu zu sein. Erst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann der Zusammenschluss die Befugnisse des Abs. 5 wahrnehmen und die Besetzungskompetenz ausüben. Die Universität Münster hat dem KRM die Besetzungskompetenz aber ganz offenkundig eingeräumt, ohne von seiner vollständigen Rechts- und Verfassungstreue restlos überzeugt zu sein bzw. diese hinreichend genau untersucht zu haben. Diese Entscheidung war mutmaßlich von der Hoffnung getragen, im Zweifelsfalle ein Einvernehmen über die Mandatsträger erzielen zu können. Zumindest in Münster hat sich diese Hoffnung jedoch als unbegründet erwiesen. Statt die Kooperationsfähigkeit des KRM anhand seiner Mitgliedsorganisationen, insbesondere unter Einbeziehung des IRD und der IGMG zu überprüfen, um anschließend über die Aufnahme von Kooperationsbeziehungen zu entscheiden, hat sich der Standort Münster früh auf den KRM als Kooperationspartner festgelegt, um ihm nun nachträglich die uneingeschränkte Tauglichkeit als Kooperationspartner bzw. die Fähigkeit zur Wahrnehmung der daraus resultierenden Befugnisse wieder absprechen zu müssen. Konsequenter erscheint dagegen die in Tübingen angewandte Besetzungspraxis, die vergleichbare Konflikte nicht zulässt, da sie ihre Kooperationspartner von vornherein abschließend benennen und mit einer vorbehaltlosen Besetzungskompetenz ausstatten kann.

Diese Tübinger Besetzungspraxis widerspricht auch nicht dem Gedanken der islamischen Überpartikularität, der von den Spitzenverbänden in Ansätzen und überverbandlichen Zusammenschlüssen vollständig verwirklicht wird. Denn auch in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen findet letztlich eine Einzelbegutachtung der spitzenverbandsangehörigen Verbände statt. So hat die Teilnahme am IRD und am KRM die IGMG in Münster offenkundig nicht davor geschützt, dass sich das Kultusministerium – wenn auch verspätet – mit der Frage ihrer Rechts-

[826] Vgl. dazu genauer unten, Kap. 3 D.

und Verfassungstreue auseinandergesetzt hat. Es verlagert sich lediglich der Zeitpunkt der Prüfung nach hinten. Während Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sozusagen zunächst „unter Vorbehalt" mit einer Gesamtorganisation kooperieren, verlangt Tübingen von seinen Kooperationspartnern von vornherein den Nachweis vollständiger Rechts- und Verfassungstreue. Dass in Tübingen der ZMD unberücksichtigt bleibt, obwohl ihm kein als verfassungsfeindlich geltender Einzelverband angehört, ist kein Resultat der dortigen Besetzungspraxis, sondern eher das Ergebnis der Anwendung nicht einsehbarer Teilnahmekriterien.

Als Mittel zur Unterbindung des Einflusses von verfassungswidrigen Teilorganisationen auf die Lehrpläne und Studieninhalte ist die in Münster praktizierte Vetolösung außerdem ungeeignet. Der Einzelverband übt seinen Einfluss nämlich ganz unabhängig davon aus, ob er einen eigenen Vertreter direkt in den Beirat entsendet oder nicht. Seine Stellung innerhalb eines Spitzenverbands kann so dominant sein, dass er dessen inhaltliche Ausrichtung ganz entscheidend prägt. Weist er ein verfassungsfeindliches Profil auf, färbt dieses auf die Gesamtorganisation ab. Der Ausschluss der Teilorganisation aus dem Beirat wäre dann aber nur der Teilausschluss einer insgesamt verfassungsfeindlichen Gesamtorganisation. Zum vollständigen und effektiven Schutze der Lehr- und Studieninhalte vor verfassungsfeindlichen Einflüssen bedürfte es daher eines Ausschlusses des organisatorisch übergeordneten Spitzenverbandes. Ob der ideologische Einfluss der Teilorganisation über die eigenen Verbandsgrenzen hinausreicht und auf die Spitzenverbandsebene ausstrahlt, ist eine Frage des Einzelfalls, wobei die Wechselwirkungen zwischen den Organisationen kaum feststellbar oder gar nachweisbar sind. Die IGMG gilt als die treibende Kraft innerhalb des IRD[827]. Zumindest ein Indiz ist das Verhältnis zwischen Einzel- und Gesamtorganisation mit Blick auf Mitgliederzahlen und Repräsentationskraft. Die Studie *Islamisches Leben in Deutschland* nimmt zwar die IGMG nicht isoliert in den Blick; der geringe Bekanntheitsgrad und die als niedrig empfundene Vertretungsleistung des IRD steht aber doch in einem auffälligen Missverhältnis zu der Anzahl von 323 Moscheegemeinden, über die die IGMG als „zweitgrößter muslimischer Verband" verfügt[828]. Dass zudem die „Großzahl" der Mitgliedsvereine des IRD der IGMG „zugerechnet" wird[829], verfestigt den Eindruck einer starken Position der IGMG innerhalb des IRD. Die Annahme, ihre Einflussmöglichkeiten auf Lehr- und Studieninhalte hingen von ihrer Direktbeteiligung am Beirat ab, ist daher illusorisch. Mit der Verhinderung der Teilnahme eines IGMG-Mitglieds hat die Universität Münster daher letztlich eine Maßnahme von rein kosmetischem Wert getroffen.

Demgegenüber wäre der Ausschluss eines Spitzenverbands als Rechtsfolge dann als unverhältnismäßig anzusehen, wenn der Einzelverband keinen prägenden

[827] *Becker*, in: Integration und Islam, S. 67.
[828] *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 173.
[829] *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 173.

Einfluss ausübt, sondern in dem spitzenverbandlichen Gesamtgefüge eine nur untergeordnete Rolle spielt. Daher verbietet sich letztlich eine allgemeingültige Aussage über den richtigen staatlichen Umgang mit der Verfassungsfeindlichkeit von spitzenverbandsangehörigen Einzelverbänden.

e) Zusammenfassung

Das Merkmal der Rechts- und Verfassungstreue muss für die Teilnahme am Beirat ebenso unumstößliche Voraussetzung sein wie für die Direktkooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG. Es ist daher nicht nur inkonsequent, sondern auch verfassungsrechtlich unzulässig, der IGMG zwar ihre Kooperationstauglichkeit im Rahmen einer Direktkooperation mit Verweis auf fehlende Rechts- und Verfassungstreue abzusprechen, gleichzeitig aber den ihr übergeordneten Spitzenverband als Kooperationspartner bzw. als Teil eines solchen zu akzeptieren.

Die Rechts- und Verfassungstreue einer Organisation, die sich aus einer Vielzahl von Verbänden zusammensetzt, bemisst sich dabei anhand einer Einzelbeurteilung ihrer Mitgliedsorganisationen, nicht im Wege einer Gesamtbetrachtung. Schließlich kann der isolierte Ausschluss der spitzenverbandsangehörigen Dachverbände weder gelingen noch ist er mit Blick auf das Erfordernis eines vollständig rechts- und verfassungstreuen Beirats hinreichend. Zumindest wenn ein Verband innerhalb der ihm übergeordneten Gesamtorganisation eine beherrschende Stellung einnimmt, trägt der Staat für die Verfassungskompatibilität seiner Lehrinhalte daher nur dann effektiv Sorge, wenn er auf eine Kooperation mit der Gesamtorganisation verzichtet.

5. *Auswirkungen von Abhängigkeitsverhältnissen zu ausländischen Staaten*

Die personelle und materielle Abhängigkeit eines islamischen Dachverbands von ausländischen Staaten wirkt sich nach der hier vertretenen Auffassung bereits im Zusammenhang mit der Rechtsform Religionsgemeinschaft allenfalls unter dem Aspekt einer nicht zu erwartenden Stabilität und Dauerhaftigkeit aus, stellt aber kein selbstständiges Ausschlusskriterium dar[830]. Wenn etwaige Abhängigkeitsverhältnisse bereits die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft unberührt lassen, erübrigt sich die Frage nach ihren Auswirkungen auf Beiratsebene.

Die Bundesländer vertreten jedoch überwiegend eine andere Auffassung und verweigern der DİTİB die *Anerkennung* als Religionsgemeinschaft mit dem Hinweis auf die nachgewiesenen institutionellen und personellen Verflechtungen zur Türkei. Wenn das Verbot der Staatskirche bereits einer Kooperation mit Repräsentanten deutscher Staatlichkeit entgegenstehe, müsse das auch oder erst recht für eine Zusammenarbeit mit türkischen Behörden bzw. deren Unterorganisatio-

---

[830] Vgl. oben, Kap. 2 A III 8 c.

nen gelten[831]. Gleichwohl sehen sich Schulministerien und Universitäten durch die Bindung der DİTİB an das türkische Ministerium für Religionsangelegenheiten nicht daran gehindert, diese an der Beiratslösung zu beteiligen. In Tübingen und den niedersächsischen Beiräten ist sie jeweils als einer von zwei bzw. drei direkten Ansprechpartnern vertreten und auch in Nordrhein-Westfalen nimmt sie als Mitglied des KRM an den Beiräten teil. Diese scheinbar widersprüchliche Beurteilung wäre sachgerecht, wenn sich die Auswirkung besagter Abhängigkeitsverhältnisse tatsächlich danach unterscheidet, welche Art der Kooperation angestrebt wird. Ist also die Kooperationsfähigkeit mit Blick auf das Merkmal der Unabhängigkeit von ausländischen Staaten im Rahmen einer Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG anders zu bewerten als im Rahmen des Beiratsmodells?

Die türkische Regierung nimmt auch im Beirat mittelbaren Einfluss auf Lehr- und Studieninhalte und bestimmt über die inhaltliche Ausrichtung eines an deutschen Schulen und Universitäten gelehrten Islam. Ihr Einfluss verringert sich zwar gegenüber einer Einzelkooperation durch den mit anderen, überwiegend national unabhängigen Verbänden zu erzielenden Konsens; vollständig staatsfrei ist der Beirat unter Beteiligung der DİTİB jedoch nicht. Mit der Abhängigkeit zu anderen Staaten verhält es sich also im Wesentlichen nicht anders als mit der Verfassungswidrigkeit. Auch dort wird die schädigende Wirkung auf die Unterrichts- und Lehrinhalte im Gegensatz zu einer Einzelkooperation durch die Verteilung der Kompetenzen auf mehrere Verbände zwar relativiert, aber nicht ausgeschlossen. Da sich aber der Schutz der Religion vor staatlicher Vereinnahmung ebenso wie die Rechts- und Verfassungstreue nicht graduell bestimmt, entspricht der Beirat nur dann den vermeintlichen Vorgaben des Verbots der Staatskirche, wenn jede einzelne beteiligte Organisation unabhängig von (fremd-)staatlicher Einflussnahme ist. Sofern also die Abhängigkeitsverhältnisse zu ausländischen Staaten von den Ländern als Ausschlusskriterium angesehen werden, muss sich das Defizit auch auf Beiratsebene auswirken. Die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg dürften die DİTİB daher unter Zugrundelegung ihrer eigenen, in anderem Zusammenhang geäußerten Rechtsauffassung nicht an den Beiräten beteiligen[832].

[831] *Lange*, Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, S. 194 f.; *de Wall*, in: Staatsvertrag mit Muslimen in Hamburg, S. 51 f.

[832] Dass die Behörden bei der Frage nach der Eignung zur Teilnahme am Beirat offenbar wesentlich nachsichtiger sind als bei der Beurteilung der Religionsgemeinschaftsqualität erklärt sich mit den unterschiedlichen Rechtsfolgen: Während der Staat die Zusammenarbeit im Beirat jederzeit aufkündigen kann, steht der Religionsgemeinschaft ein Anspruch auf zeitlich unbegrenzte Kooperation zu, vgl. auch oben, Kap. 2 A III 3 b.

III. Staatliche Selektion und die mögliche Beeinflussung religiöser Inhalte

1. Staatliche Besetzungskompetenz im Konflikt mit dem Neutralitätsgebot

Der Staat und seine Organe müssen von der religiösen Wahrheitsfrage vollständig ausgegrenzt bleiben[833]. Im Rahmen einer Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG gelingt die Ausgrenzung, weil die Aufgaben zwischen staatlichen Behörden einerseits und Religionsgemeinschaften andererseits auseinandergehalten werden und die Zusammenarbeit keine institutionelle Verschmelzung bewirkt[834]. Der Staat nimmt Organisationskompetenzen wahr, die Religionsgemeinschaft bestimmt die inhaltlichen Grundsätze, vorbehaltlich eines staatlichen Aufsichtsrechts[835]. Eine vergleichbare Sphärentrennung vermag das Beiratsmodell bereits deswegen nicht zu gewährleisten, weil der Beirat ein *staatliches Organ* ist.

Die organisatorische Anbindung des Beirats an den Staat ist jedoch unausweichlich. Art. 7 Abs. 3 GG beschreibt eine absolute Ausnahmekonstellation. Nur unter den hohen Anforderungen des Vorliegens einer Religionsgemeinschaft können Hoheitsbefugnisse aus der staatlichen Sphäre ausgelagert und von einem staatsunabhängigen Rechtssubjekt, nämlich der Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinn, wahrgenommen werden. Nur dann kann der staatliche Einfluss im Bereich seiner eigenen Veranstaltungen und Einrichtungen auf ein Kontrollrecht beschränkt sein. Wo jedoch die Voraussetzungen dieser Konstellation nicht gegeben sind, weil es an einer Religionsgemeinschaft fehlt, ist kein Raum für die Wahrnehmung von Hoheitsbefugnissen durch staatsunabhängige Akteure. Daher entspringt die organisatorische Angliederung der Beiräte an Schulministerien und Universitäten und mit ihr die Aufhebung der institutionellen Trennung einer verfassungsrechtlichen Notwendigkeit.

Diese so bewirkte institutionelle Verschmelzung birgt die Gefahr eines tatsächlichen staatlichen Zugriffs auf die religiöse Wahrheitsfrage. Solange sich diese Gefahr aber nicht verwirklicht, ist die Aufhebung der institutionellen Trennung hinzunehmen. Die Zulässigkeit des Beiratsmodells bestimmt sich danach, ob trotz der institutionellen Verschmelzung ein tatsächlicher Zugriff auf die religiöse Wahrheitsfrage verhindert werden kann. Ob ein unauflösbarer Konflikt besteht, hängt daher von der tatsächlichen Ausgestaltung der Beiratslösung ab.

Auch wenn der Beirat ein staatliches Gremium ist, dürfen ihm keine Vertreter der Staatlichkeit angehören. Die Verbandsvertreter dürfen nicht berufsbedingt staatlichen Interessen verpflichtet, also weder Beamte noch mit hoheitlichen Aufgaben betraut sein. Ansonsten könnte der Staat in Gestalt seiner Bediensteten direkten Einfluss auf die Festlegung religiöser Inhalte nehmen. Doch auch wenn

[833] *M. Heckel,* JZ 1999, S. 743.
[834] Vgl. *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 330.
[835] Umfassend dazu *Classen*, Religionsrecht, Rn. 488 ff. (S. 240 f.).

dem Beirat keine Staatsvertreter angehören, er also in personeller Hinsicht „*staatsfreies Staatsorgan*" ist, verbleiben dem Staat Möglichkeiten unzulässiger Einwirkung auf die religiöse Wahrheitsfrage. Es besteht nämlich – sozusagen bereits im Vorstadium der Erarbeitung religiöser Inhalte im Beirat – auch die Gefahr eines indirekten Zugriffs bereits durch die Art und Weise der Besetzung des Beirats nach staatlicher bzw. politischer Opportunität. Der Staat entzieht dann zwar seinem religiös alleinverantwortlichen Kooperationspartner keine inhaltlichen Gestaltungsbefugnisse, entscheidet aber – was mit Blick auf die ihm auferlegte Neutralität in Religionsfragen keinesfalls weniger bedenklich ist – über dessen Gestalt bzw. dessen personelle Zusammensetzung[836].

Die staatliche Besetzungskompetenz ist als solche alternativlos. Es ist nicht ersichtlich, wer die Besetzungskompetenz anstelle des Staates ausüben könnte. Die Qualifikation der an dem Gremium zu beteiligenden Organisationen, die jeweils als *Nicht-Religionsgemeinschaften* keine Träger des religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrechts sind[837], ergibt sich nicht direkt aus einem bestimmten rechtlichen Status, sondern bedarf zunächst einer gesonderten Feststellung. Diese Beurteilung obliegt jedoch – wie auch die *Anerkennung* als Religionsgemeinschaft – den staatlichen Behörden bzw. in letzter Instanz den staatlichen Gerichten. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass auch die hoheitliche Entscheidung über das Vorliegen der Merkmale einer Religionsgemeinschaft Opportunitätserwägungen durchaus zugänglich ist[838]. Gleichwohl ist das Ergebnis einer gerichtlichen Überprüfung der behördlichen Bestimmung über Teilnahme und Nichtteilnahme von deutlich größerer Ungewissheit gekennzeichnet. Während über die Voraussetzungen für die Anerkennung als Religionsgemeinschaft zumindest in weiten Teilen Einigkeit herrscht, fehlt es (noch) an einem allgemein anerkannten Bewertungsmaßstab für die Tauglichkeit zur Mitwirkung. Die Teilnahme am Beirat ist bislang nicht Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung gewesen; auch mit einer höchstrichterlichen Entscheidung ist daher in absehbarer Zeit nicht zu rechnen.

Eine neutralitätskonforme Ausübung der staatlichen Besetzungskompetenz durch Ministerien und Universitäten ist jedoch trotz des fehlenden anerkannten Bewertungsmaßstabs möglich. Erst wenn die staatlichen Behörden eine Selektion vornehmen, die bewusst darauf abzielt, allein „wohlgefällige Kooperationspartner"[839] zu beteiligen, missliebige Gruppierungen dagegen auszuschließen, und auf diese Weise eine Art „Staatsislam durch die Hintertür"[840] errichten, ist die Grenze zur Unzulässigkeit überschritten. Daher hängt die Vereinbarkeit der Bei-

[836] *Ott*, in: Islamischer Religionsunterricht in Deutschland, S. 55 f.
[837] *Muckel,* in: FS Listl, S. 739; *Poscher*, Der Staat 2000, S. 52.
[838] Zu diesem Problem unten, Kap. 5 B V 1.
[839] *Heinig*, ZevKR 56, 2011, S. 257.
[840] *Heinig,* ZevKR 56 (2011), S. 257.

ratslösung mit dem Neutralitätsgebot davon ab, ob und inwieweit staatliche Opportunitätserwägungen systemimmanent von der Entscheidung über Teilnahme und Nichtteilnahme einzelner Verbände exkludiert werden können. Um den Verdacht auszuräumen, durch die Ausübung der Besetzungskompetenz eine neutralitätswidrige inhaltliche Vorkontrolle vorzunehmen und gezielt aus staatlicher Sicht opportune Verbände einzubeziehen, bedarf die „Kooperations*partnerwahl*" der Beschränkung in mehrerlei Hinsicht. Zunächst muss es feststehende Kriterien geben, anhand derer sich die Fähigkeit zur Teilnahme am Beirat objektiv bemessen lässt. Sodann müssen die Behörden ausschließlich auf Grundlage ebendieser Kriterien über Teilnahme und Nichtteilnahme entscheiden. Dabei sind auch diejenigen Verbände in die regelmäßig aktualisierungsbedürftige Bewertung einzubeziehen, die ursprünglich als nicht kooperationstauglich galten, oder die möglicherweise erst nachträglich die erforderliche gesellschaftliche Relevanz erlangt haben.

2. Staatliche Besetzungskompetenz im Konflikt mit dem Paritätsgebot

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangt auch die Anwendung des Paritätsgebots, welches für jede staatliche Kontaktaufnahme mit religiösen Akteuren unabhängig von deren Einordnung als Religionsgemeinschaft grundsätzlich, und im Rahmen der staatlichen Religionsförderung insbesondere Geltung beansprucht[841]. Nichtberücksichtigte Verbände können eine Gleichheitsverletzung geltend machen, wenn dieser Nichtberücksichtigung sachfremde Erwägungen oder unzulässige Differenzierungskriterien zugrundeliegen[842]. Zu den zulässigen Differenzierungskriterien zählt vor allem die Größe, also die gesellschaftliche Relevanz einer Gruppe[843], die sich anhand der Anzahl ordentlicher Mitgliedschaften, anderweitiger zugehörigkeitsbestimmender Momente und hilfsweise anhand des kolportierten oder nachgewiesenen Vertretungsanspruchs bemisst. Diese gesellschaftliche Relevanz gibt jedoch für die Frage nach einer Beteiligung am Beirat einen weitaus geringeren Ausschlag als im Zusammenhang mit der Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG. Zwar kann einem Kleinverband wegen der begrenzten Kapazität der Beiräte die Teilnahme mit Verweis auf gesellschaftliche Bedeutungslosigkeit bzw. fehlende Repräsentationsstärke versagt werden. Während jedoch die kooperationswillige Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG die „kritische Größe"[844] *allein* erreichen muss, soll die Beiratslösung die fehlende Repräsentationskraft durch die Bündelung der Mitgliederpotentiale gerade aufheben. Dazu soll der Staat nach der Idee des Beirats mit einer Mehrzahl von Verbänden und Zusammenschlüssen kooperieren, die selbst jeweils nicht hinreichend repräsentatv sind.

[841] Vgl. dazu oben unter Kap. 4 A II.
[842] Vgl. auch *Heinig*, ZevKR 56 (2011), S. 257; *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 273.
[843] BVerfGE 19, 1 (10); *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 32 f.
[844] *De Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 35.

Somit ist zumindest das alleinige Erreichen der kritischen Größe für einen Einzelverband kein grundsätzliches Ausschlusskriterium für die Teilnahme am Beirat. Das Erfordernis einer Mindestgröße kann sich – je nach Anzahl der teilnahmewilligen Organisationen – gegebenenfalls dennoch ergeben, nämlich aus den begrenzten Kapazitäten im Beirat. Die Anforderungen an die Vertretungsleistung der Verbände sind dann aber wesentlich geringer als für die Ausrichtung eines eigenen Religionsunterrichts bzw. eigener theologischer Studien durch eine Religionsgemeinschaft.

Von ungleich höherer Bedeutung für die Bewertung der Kooperationstauglichkeit sind daher Struktur und inhaltliche Ausrichtung des jeweiligen Islamverbandes. Solange es für die Teilnahme am Beirat keine vergleichbaren allgemeinverbindlichen Kriterien gibt, bzw. diese nicht in nachvollziehbarer und einsehbarer Weise innerhalb eines gerichtlich überprüfbaren Verfahrens angewandt werden, fehlt es an zulässigen Differenzierungskriterien, derer es bedürfte, um den Vorwurf einer staatlichen Selektion auszuräumen. Die Behörde, die nicht an objektivierte Kriterien gebunden ist, kann gar nicht anders, als die fehlenden Kriterien durch eigene (möglicherweise politische) Opportunitätserwägungen zu ersetzen.

Kultusministerien und Universitäten genügen den Anforderungen paritätischen Handelns nur, wenn sie eine offene Einladung an *alle* geeigneten und kooperationsfähigen, damit auch an die vermeintlich kooperations*unwilligen* Verbände aussprechen[845] und Differenzierungen ausschließlich anhand eines feststehenden Maßstabs vornehmen. Dabei muss die Tür auch solchen Organisationen offen stehen, die sich in der islamischen Organisationslandschaft noch nicht etabliert haben und sich derzeit noch in früheren Entwicklungsstadien befinden.

3. Objektivierung der Teilnahmekriterien, Offenheit für neue personelle Zusammenschlüsse, Transparenz und Justiziabilität des Auswahlverfahrens

Grundsätzlich verbleibt dem Staat nicht nur bei der Schaffung, sondern auch bei der Umsetzung des überobligatorischen religionsbezogenen Bildungsangebots ein gewisser Gestaltungsspielraum. Dadurch ist es dem Staat insbesondere bei der Frage nach den zu beteiligenden Verbänden erlaubt, religionspolitische Opportunitätsüberlegungen anzustellen. Vorstellbar ist hier etwa auch eine Situation, in der islamische Organisationen einander wechselseitig als Kooperationspartner ablehnen, also etwa nur an einem Beirat teilnehmen, wenn und solange eine andere Organisation ausgeschlossen bleibt. Der Staat muss in solchen Fällen abwägen, wessen Beteiligung er für notwendig hält und auf welchen Verband er im Spannungsfall verzichten würde. Derlei konfliktträchtige Oportunitätsentscheidungen lassen sich nur dann vermeiden, wenn der Staat auf objektive Teilnahmekriterien

[845] *Heinig*, ZevKR 56 (2011), S. 257; *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 273.

verweisen kann. Genau wie es anerkannte Anforderungskataloge für religiöse Körperschaften nach Art. 137 Abs. 5 WRV und für Religionsgemeinschaften nach Art. 7 Abs. 3 GG gibt, kann und sollte daher auch die Teilnahme am Beirat an feststehende Voraussetzungen geknüpft sein, die mindestens innerhalb des Verantwortungsbereichs eines Ministeriums bzw. einer Universität einheitlich angewandt werden. Kriterien wie die oben erarbeiteten sollen für die staatlichen Behörden nicht den Charakter unverbindlicher Handreichungen haben, sondern müssen – um den Vorwurf von Neutralitäts- und Paritätsverletzungen auszuräumen – Verbindlichkeit und Exklusivität beanspruchen. Damit der Raum für religionspolitische Erwägungen begrenzt bleibt, muss auch das Ermessen der Ministerien und Universitäten weitestgehend reduziert werden. In dem Moment, in dem ein Verband alle Anforderungen erfüllt, muss die Bestimmung über Teilnahme und Nichtteilnahme eine gebundene Entscheidung sein. Der Verband, der den Kriterien genügt, kann die Teilnahme am Beirat – vorbehaltlich eines Minimums an nachzuweisender Repräsentationskraft – in gleicher Weise beanspruchen wie eine Religionsgemeinschaft die Ausrichtung eines eigenen Religionsunterrichts.

Der Zusammensetzung der Beiräte lässt sich nicht ablesen, ob der Auswahl jeweils objektivierte Bewertungskriterien zugrunde lagen. Gerade in Tübingen, wo anders als in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nicht der nahezu gesamte organisierte Islam über die Zusammenschlüsse Schura und KRM involviert ist, drängt sich jedoch die Frage auf, wodurch sich die drei beteiligten Verbände DİTİB, VIKZ und IGBD in besonderer Weise qualifizieren und von anderen, ähnlich repräsentationsstarken, aber unberücksichtigten Einzelverbänden abheben. In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen liegt das Problem eher in einer Falschanwendung der Kriterien bzw. in einer Nichtanwendung auf den direkten Kooperationspartner. Wie oben ausgeführt, hätten die Behörden hier entweder die überverbandlichen Zusammenschlüsse auf ihre vollständige *Kooperationstauglichkeit* oder aber alle mittelbar beteiligten Einzelverbände auf ihre *Teilnahmefähigkeit am Beirat* untersuchen müssen. Zumindest die Universität Münster hat aber zunächst entweder eine unzutreffende – weil nachträglich korrekturbedürftige – Gesamtbewertung des KRM vorgenommen, oder aber bei der Bewertung der Einzelorganisationen die IGMG ausgespart.

Zu klären bleibt, in welchem räumlichen Geltungsbereich eine Einheitlichkeit der Bewertungskriterien zu verlangen ist. Im Vergleich zwischen den verschiedenen Bundesländern können die Kriterien durchaus unterschiedlich sein. Da nämlich eine Ungleichbehandlung nur dann beachtlich ist, wenn sie von der gleichen staatlichen Stelle ausgeht, das Gleichheitsgebot also nur Hoheitsträger eines einzigen Kompetenzbereichs bindet[846], und die Bereiche Schule und Bildung originäre Länderkompetenzen sind, kann auch die Verbindlichkeit der Kriterien nicht über

[846] Vgl. etwa *Hufen,* Staatsrecht II, § 39, Rn. 6 (S. 712).

Landesgrenzen hinausgehen. Ob Abweichungen *innerhalb* eines Landes, also zwischen den Teilnahmekriterien des Schulbeirats und denen eines Hochschulbeirats verfassungsrechtlich relevant sind, ist damit allerdings nicht beantwortet. Die Frage hat sich auch bislang nicht gestellt, da die Länder, in denen es Schul- *und* Hochschulbeiräte gibt, jeweils auf beiden Ebenen mit denselben Verbänden und Zusammenschlüssen zusammenarbeiten[847]. Das ist kein Zufall. Denn wegen des funktionalen Zusammenhangs zwischen Schulunterricht und der Ausbildung des Lehrpersonals an den Fakultäten ist den staatlichen Behörden daran gelegen, die Ebenen Schule und Hochschule inhaltlich aufeinander abzustimmen, zum Zwecke einer stabilen Beteiligungsbasis möglichst die gleichen Islamverbände zu beteiligen und auf eine Homogenisierung der Teilnahmekriterien hinzuwirken. Egal, ob der Gleichlauf zwischen Schul- und Hochschulbeiräten in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nun auf Direktiven der Ministerien oder auf enge Absprachen zwischen Ministerien und Universitäten zurückzuführen ist – Abweichungen innerhalb eines Bundeslands sind auch künftig eher nicht zu erwarten.

Neben der *Existenz* der Kriterien, ihrer einheitlichen und exklusiven *Anwendung* tritt mit der mangelnden Publizität des Auswahlverfahrens ein weiteres Problem hinzu. Vermutlich hat etwa die Universität Tübingen auch die Beteiligung einiger weiterer islamischer Organisationen erwogen. Welche Überlegungen jedoch letztlich den Ausschlag gegen eine Beteiligung gegeben haben, ist nicht bekannt. Diese Intransparenz erschwert den Verbänden, die eine Beteiligung anstreben, Inhalte, Struktur und Organisation an den staatlichen Anforderungen auszurichten und so auf eine Teilnahme hinzuwirken. So aber kann über die möglicherweise sachlich überzeugenden Gründe der Nichtberücksichtigung eines Verbandes, der – wie der ZMD in Tübingen – einen mit den beteiligten Verbänden vergleichbaren Repräsentationsanspruch erheben kann, nur spekuliert werden. Aus einem den Vorgaben von Neutralität und Parität genügenden Auswahlverfahren müsste klar hervorgehen, welche Organisation aufgrund welcher Defizite von einer Teilnahme ausgeschlossen bleibt. Verweigert die Behörde einem Verband die angestrebte Teilnahme am Beirat, ohne dabei auf ein transparentes, justiziables Auswahlverfahren verweisen zu können, riskiert sie zudem, dass die für sie verbindlichen

[847] Sowohl am niedersächsischen Schulbeirat als auch am Osnabrücker Hochschulbeirat sind DİTİB und Schura als einzige Islamorganisationen direkt beteiligt. In Nordrhein-Westfalen ist auf Schulebene wie auch an der Universität Münster jeweils der KRM alleiniger Ansprechpartner. Es mag überraschen, dass Münster die IGMG als mittelbar beteiligte Organisation abgelehnt und damit einen Streit ausgelöst hat, der die Konstituierung des Beirats bislang verhindert, während der Schulbeirat in Düsseldorf von dieser Debatte dagegen gar nicht erreicht wurde und die Arbeit längst aufgenommen hat. Dies zeugt jedoch nicht von abweichenden Beurteilungskriterien für die Kooperationsfähigkeit, sondern ist dem insofern zufälligen Umstand geschuldet, dass der KRM auf Schulbeiratsebene – anders als in Münster – nicht auf einer Entsendung eines IGMG-Mitgliedes in den Beirat bestanden hat.

Teilnahmekriterien in einem möglichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren von der Rechtsprechung für sie definiert werden.

Um der Dynamik der Entwicklungsprozesse innerhalb der islamischen Organisationslandschaft gerecht zu werden, bedarf die Auswahl der beteiligten Verbände schließlich einer Aktualisierung in regelmäßigen Abständen. Nur eine laufende Kontrolle ermöglicht ein jederzeitiges Reagieren auf nachträglich zu Tage tretende verfassungsfeindliche Tendenzen einzelner Verbände. Doch auch positive Entwicklungen können kurzfristig und jederzeit eintreten: Gerade durch die alternativen Möglichkeiten der Zugehörigkeitsbestimmung (etwa in Form eines Gemeinderegisters) können die Einzelorganisationen den Kreis der ihnen zuzurechnenden Personen erweitern und den Nachweis für ihre bislang nur behauptete Vertretungsleistung erbringen. Zudem gibt es mit dem LIB und dem VDEM Verbände, die das Frühstadium ihrer Entwicklung theoretisch jederzeit überwinden und dann möglicherweise berechtigte Ansprüche auf Beteiligung stellen können[848]. Auch können sich die organisatorischen und inhaltlichen Begebenheiten innerhalb derjenigen Verbände verändern, denen die Kooperationstauglichkeit zunächst abgesprochen worden ist. So liegen auch einer abschließenden Beurteilung der Rechts- und Verfassungstreue der IGMG nunmehr unterschiedliche Einschätzungen der Verfassungsschutzbehörden verschiedener Bundesländer zugrunde. Während Hamburg, Bremen, Niedersachsen und das Saarland die IGMG nicht weiter beobachten[849], sind Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg weiterhin skeptisch und führen die Beobachtung fort[850]. Auch die von den meisten Bundesländern als Kooperationshindernis angesehenen organisatorischen Verbindungen der DİTİB in die Türkei können ohne größeren Aufwand gekappt oder zumindest zumindest in ihrem Umfang entscheidend reduziert werden, wie das Beispiel des DİTİB-Landesverbands Hessen zeigt. Dieser hat die curricularen Kompetenzen in eine Kommission auslagert, der keine türkischen Staatsbeamten angehören dürfen[851]. Da also mit strukturellen Veränderungen

[848] Zu diesen Verbänden bereits oben, Kap. 2 A I 2.

[849] Auf die Einstellung der Beobachtung ausdrücklich hinweisend: Verfassungsschutz Hamburg, Verfassungsschutzbericht 2014, S. 56, Verfassungsschutz Saarland, Lagebild 2014, S. 52 und Verfassungsschutz Niedersachsen, der aber zugleich darauf verweist, dass man sich künftig auf die neugegründeten Organisationen *Erbakan-Stiftung*, *Partei der Glückseligkeit* und *Ismail Aga Gemeinde* konzentrieren werde, Verfassungsschutzbericht 2014, S. 8; der Verfassungsschutz Bremen lässt IGMG und *Milli Görüş* in seinem Bericht im Verfassungsschutzbericht 2014 vollständig unerwähnt; zur Abrufbarkeit vgl. oben, Fn. 450.

[850] Verfassungsschutz Nordrhein-Westfalen, Verfassungsschutzbericht 2013, S. 302 ff., Verfassungsschutz Baden-Württemberg, Verfassungsschutzbericht 2014, S. 62 ff.; zur Abrufbarkeit vgl. oben, Fn. 446 und 452.

[851] In § 22 Abs. 6 der Satzung des DİTİB-Landesverbandes Hessen e.V. heißt es, dass *„Inhalte und Details des konfessionellen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen"* in den Kompetenzbereich einer dreiköpfigen Kommission fallen, deren Mitglieder ausdrücklich keine Amtsträger *„eines Staates"*

innerhalb der islamischen Verbandslandschaft und innerhalb einzelner Verbände jederzeit zu rechnen ist, wäre es unzulässig, wenn die Behörde die ursprüngliche Zusammensetzung eines Beirats zum unverrückbaren Dauerzustand erklären würde. Eine Anpassung der Besetzung an das sich stetig wandelnde Erscheinungsbild des organisierten Islam gewährleistet eine Überprüfungsklausel, wie sie sich in § 11 der Ordnung des Münsteraner Beirats findet. Danach bedarf es einer Anpassung der Ordnung, wenn sich die Organisationsstruktur der Muslime in Deutschland erheblich ändert[852]. Auf diese Weise wird sowohl die alleinige Bestimmungskompetenz des KRM über die organisierten Vertreter als auch das Verhältnis zwischen organisierten und nichtorganisierten Muslimen im Beirat für nicht unabänderlich erklärt. Entsprechende klarstellende Regelungen empfehlen sich auch für die anderen Beiräte.

D. Die Beteiligung verbandsunabhängiger Muslime

I. Empirische Ausgangslage

1. *Geringes Repräsentationsvermögen des organisierten Islam*

Wie viele der in Deutschland lebenden Muslime tatsächlich von den Verbänden repräsentiert werden, wird unterschiedlich beurteilt. Während die DİTİB etwa behauptet, allein bereits ca. 70 % der Muslime in Deutschland zu vertreten[853], wird das Repräsentationsvermögen von der Literatur[854] und den Ministerien und Behörden der Länder[855] wesentlich zurückhaltender eingeschätzt[856]. Die Abwei-

---

und somit auch keine türkischen Staatsbeamten oder Mitglieder *des* türkischen Ministeriums für Religionsangelegenheiten sein dürfen; vgl. auch unten, Kap. 5 B III.

852 Vgl. dazu bereits oben, Kap. 3 C IV 3.

853 Mit Verweis auf nicht weiter benannte Umfragen vgl. DİTİB-Internetpräsenz, unter „Gründung und Struktur“ (15.03.2014): http://www.ditib.de/default1.php?id=5&sid=8&lang=de.

854 *Heimbach,* bezeichnet die Angaben der „*zu Zahlenübertreibungen neigenden Verbände*“ zu deren Repräsentationsvermögen als „*selbsterhöhende Programmatik*“ (mit Bezug auf den IRD) bzw. als reine „*Vorherrschaftsprogrammatik*“ (mit Bezug auf den ZMD), *Heimbach,* Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 125, 156 und 160.

855 Gesetzesbegründung zum 6. Schulrechtsänderungsgesetz in NRW, Allgemeiner Teil, Gesetzesentwurf, Drucks. 15/2209, S. 5.

856 Beispielhaft sei die Abweichung der Einschätzungen der Repräsentationsstärke am Beispiel der VIKZ verdeutlicht, die selbst eine Mitgliederzahl von 101.000 angab (so *Lemmen,* Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, S. 50), während sie in der Literatur mit 20.000 beziffert wurde (*Becker*, in: Integration und Islam, S. 77); *Piening* geht unter Berufung auch nicht näher benannter Untersuchungen davon aus, dass maximal 36% aller Muslime in Vereinen oder Verbänden organisiert sind, *Piening*, in: Integration und Islam, S. 191; von nur 20-30% ausgehend *Gutheil*, in: Integration und Islam, S. 40; von maximal 20% ausgehend *Volk*,

chungen in den Einschätzungen verdeutlichen, wie schwierig eine seriöse Bezifferung der Vertretungsleistung ist. Die bislang wohl aussagekräftigste Untersuchung, die von der *Deutschen Islam Konferenz* (DIK) in Auftrag gegebene und vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchgeführte Studie „Muslimisches Leben in Deutschland" knüpft an die *empfundene* Vertretungsleistung an und berücksichtigte in der Befragung der Muslime die beiden Spitzen- sowie die wichtigsten Dachverbände. Danach ist rund einem Drittel der in Deutschland lebenden Muslime bereits kein einziger der großen Verbände überhaupt bekannt[857]. Von den übrigen Befragten fühlen sich wiederum nur 37 % von den ihnen bekannten Verbänden vertreten oder teilweise vertreten; die Hälfte gab an, sich gar nicht vertreten zu fühlen[858]. Das bedeutet, dass die Verbände nur für ca. ein Drittel der in Deutschland lebenden Muslime einen berechtigten Repräsentationsanspruch erheben können. Ausgerichtet an dieser Befragung legte auch das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales in Nordrhein-Westfalen eine Studie vor, die dieselben Fragen zur Grundlage hatte und die Ergebnisse der bundesweit angelegten Studie für den Bereich Nordrhein-Westfalens bestätigte. Abweichungen sind nur in geringem Maße auszumachen, die Bekanntheitswerte der Verbände liegen in Nordrhein-Westfalen nur leicht oberhalb des bundesweiten Durchschnitts[859] und auch die wahrgenommene Vertretungsleistung ist in Nordrhein-Westfalen zwar bei allen Verbänden höher, allerdings nur unwesentlich[860]. Auch in Nordrhein-Westfalen, wird daher zutreffend konkludiert, dass sich nur „eine Minderheit" der befragten Muslime durch muslimische Organisationen vertreten fühlt[861]. Die Forschungsergebnisse besagter Studie werden zwar verbandlicherseits ausdrücklich mit der Begründung angezweifelt, dass die eigene Art der Religiosität und Gemeindestrukturen keine Berücksichtigung fände[862]. Doch der berechtigte Hinweis auf die Kluft zwischen der geringen Anzahl an Formalmitgliedern und der deutlich höheren Anzahl an Gläubigen, die das Gemeindeangebot wahrnimmt, ohne der jeweiligen Gemeinde mitgliedschaftlich anzugehören oder registriert zu sein, geht fehl und vermag das Ergebnis der Studien nicht zu widerlegen. Die der Studie zu entnehmenden Zahlen sind nämlich genau um die Abweichungen zwischen Formalmit-

in: Die politische Meinung 531 (2015), S. 17; von 10-15% ausgehend *Rogall-Grothe*, ZAR 2009, S. 51.

857 *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 173.

858 *Haug/Müssig/Stichs,* Muslimisches Leben in Deutschland, S. 175.

859 Muslimisches Leben in NRW, abrufbar unter: http://www.mais.nrw.de/08_PDF/003_Integration/110115_studie_muslimisches_leben_nrw.pdf., S. 82.

860 Muslimisches Leben in NRW, abrufbar unter: http://www.mais.nrw.de/08_PDF/003_Integration/110115_studie_muslimisches_leben_nrw.pdf., S. 83, Tabelle 4-5.

861 Muslimisches Leben in NRW, abrufbar unter: http://www.mais.nrw.de/08_PDF/003_Integration/110115_studie_muslimisches_leben_nrw.pdf., S. 83.

862 Stellungnahme des KRM zum "Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lernfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)" in NRW" (S.4), abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (14.03.1014).

gliedern und „*freien Betern*“ bereinigt, da sie gerade nicht an die formalisierte Zugehörigkeit anknüpfen, sondern allein an das rein subjektive Moment des Zugehörigkeitsgefühls. Sie belegen also, dass es eine Vielzahl von Muslimen gibt, die entweder keinerlei Kontakte zu verbandsangehörigen Moscheevereinen pflegen oder dem Verband aus anderen Gründen abgeneigt sind. Und solange es den Verbänden nicht gelingt, Mitglieder- bzw. Registrierungszahlen vorzulegen, die die eigenen Vertretungsansprüche belegen, muss einstweilen als repräsentiert gelten, wer sich repräsentiert fühlt[863]. Derzeit vermag der absolute Mitgliederbestand der Verbände die Ergebnisse der Umfragen jedoch noch nicht in Zweifel zu ziehen. Obwohl die Befragungen letztlich nur ungefähren Aufschluss geben, und die tatsächliche Repräsentationskraft möglicherweise in Ballungsgebieten, in denen die Bindung an Gemeinden und Verbände mutmaßlich stärker ausgeprägt ist, eher der verbandlichen Wahrnehmung entspricht, kann konstatiert werden, dass die Mehrzahl bzw. zumindest ein signifikant hoher Anteil der Muslime in Deutschland von keinem islamischen Großverband in mitgliedschaftlich-organisatorischer oder in tatsächlicher Hinsicht repräsentiert wird. Ob und in welcher Weise sich die muslimischen Flüchtlinge aus den Bürgerkriegsregionen Iraks und Syriens organisieren werden, bleibt abzuwarten. Grundsätzlich ist ein Anschluss an bestehende Verbände ebenso denkbar wie die Gründung neuer Organisationen oder ein einstweiliger Verzicht auf jede Form der organisierten Glaubensbetätigung. Es ist aber zu befürchten, dass die nicht zuletzt religiös bedingten Konflikte zwischen den Bürgerkriegsparteien, deren Spektrum nunmehr von den Flüchtlingen in Deutschland vollständig abgebildet wird, einer gemeinsamen Glaubensbetätigung in den Moscheegemeinden, und erst recht einer gemeinsamen, gesamtislamischen Repräsentation mindestens vorübergehend im Wege stehen werden.

2. *„Der nichtorganisierte Islam“*

Die Bemühungen um eine Einbindung der nichtorganisierten Muslime erscheinen nur sinnvoll, wenn ihre religiöse oder religionspolitische Ausrichtung tatsächliche Abweichungen zu jener der organisierten aufweist. Sind die Nichtorganisierten dagegen nur zufällig nicht organisiert, etwa weil es in ihrer Nähe keine Moscheegemeinde gibt und daher auch kein mittelbarer Kontakt zu den Verbänden entsteht, gibt es keinen Anlass, ihnen als vermeintliches Gegengewicht Möglichkeiten der Willensbetätigung im Beirat einzuräumen. Denkbar ist aber, dass in der Nichtorganisation ein bewusster Verzicht auf den Anschluss an die Verbände, also eine willensgetragene Distanzierung zum Ausdruck kommt. Nur wenn die nichtorganisierten Muslime also einen bestimmten Typus von Gläubigen verkörpern, der sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht in der verbandlich vertrete-

[863] Vgl. auch *Walter/Oebbecke,* Kommentierter Ordnungsentwurf (überarbeiteter Entwurf), in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, Rn. 30, S. 88.

nen Bandbreite widerspiegelt, trägt die Einbindung tatsächlich zu einer „Erweiterung der Repräsentativität“[864] bei.

Die Eingangsfrage muss daher lauten, ob es sich bei *den Nichtorganisierten* überhaupt um eine ansatzweise homogene, typisierbare Gruppe handelt, die sich gegenüber den organisierten Muslimen wesensmäßig abgrenzt. In einer grundlegend abweichenden bekenntnismäßigen Orientierung kann diese Abgrenzung kaum liegen, da die Dach- und Spitzenverbände mittlerweile Muslime aus nahezu allen islamischen Herkunftsländern vereinen und damit das Spektrum islamischer Bekenntnisrichtungen weitestgehend abdecken. Jenseits des Bekenntnisses kann jedoch eine weitere Typisierung entlang der religionspraktischen und religionspolitischen Ausrichtung erfolgen.

Die *Traditionalisten* gelten heute als die muslimische Gruppe mit der „bestausgeformten Infrastruktur“[865]. Spiegelbildlich dazu – so wird geschlussfolgert – herrsche in den Verbänden ein „traditionelles Islambild“[866] vor und es werde dort eine „weitgehend dogmatisch ausgerichtete konservative Theologie“[867] vertreten, die auf die Konzeption „möglichster Glaubensbewahrung“[868] ausgerichtet sei und deren traditionalistische Position sich auch in Fragen der Glaubenspraxis äußere. Die konservative Dominanz im organisierten Islam ist wenig verwunderlich, da die Bereitschaft, sich auf Gemeindeebene einzubringen, bei den traditionell eingestellten, tendenziell religiöseren Gläubigen naturgemäß weiter ausgeprägt ist. Durch die daraus entstehende beherrschende Rolle der konservativeren Muslime erhalten Vereine wie Verbände ein konservatives Gepräge[869], welches ihre Attraktivität für liberale Muslime nachhaltig einschränkt. Die graduellen Unterschiede in der Religiosität, die zunächst über den Besuch einer Moscheegemeinde entscheiden, haben sich zu einem kategorischen Gegenüber von *konservativ-traditionalistisch* einerseits und *liberal* andererseits entwickelt und zu einer Prinzipienfrage verselbständigt, die den innerislamischen Diskurs mittlerweile beherrscht.

Neben der konservativ-traditionalistischen Ausrichtung stehen die Dachverbände für einen *nationalisierten* und *ethnisierten* Islam, welcher sich stark an den religiösen Vorstellungen und religionspolitischen Präferenzen der Herkunftsländer orien-

---

[864] Gesetzesbegründung zum 6. Schulrechtsänderungsgesetz in NRW, Allgemeiner Teil, Gesetzesentwurf, Drucks. 15/2209, S. 8.

[865] *Rohe,* Das islamische Recht, S. 386.

[866] *Kaddor,* Muslimisch – Weiblich – Deutsch, S. 202.

[867] *Kaddor,* Muslimisch – Weiblich – Deutsch, S. 195; nach *Hans-Thomas Tillschneider*, Akademischer Rat an der Universität Bayreuth – Islamwissenschaft, stellt eine den Ansprüchen der Verbände genügende islamische Theologie eine „*Reproduktion der türkischen oder ägyptischen Orthodoxie*“ dar, *Tillschneider*, „Ein deutscher Islam muss sich erst entwickeln“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.03.2014.

[868] *Rohe,* Das islamische Recht, S. 386.

[869] *Heimbach* spricht im Zusammenhang mit den Spitzenverbänden von einem „*reaktionär-konservativem Spektrum*“ mit einer „*antilaizistischen Orientierung*“, *Heimbach,* Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 168.

tiert[870]. Bei der DİTİB tritt die Bindung zwischen Nationalität und heimatländischer Islamauffassung auf Verbandsebene sicherlich am deutlichsten hervor, doch auch die IGMG und der VIKZ stehen in der Tradition eines spezifisch türkischen Islam[871]. Vor allem kleinere Dachverbände wie die *Islamische Gemeinschaft der Bosniaken in Deutschland* oder die *Union der islamisch Albanischen Zentren in Deutschland* bedienen die religiösen und lebenspraktischen Bedürfnisse einer bestimmten nationalen bzw. ethnologisch abgrenzbaren Klientel. Bereits die Gemeinden schaffen weniger eine gesamtislamische Identität, sondern pflegen vielmehr ihre jeweiligen nationalen Traditionen, wie auch die gängige und durchaus treffende Bezeichnung „Kulturverein" vermuten lässt[872]. Die heimat- und kulturbewahrende Programmatik der Gemeinden wird für den Muslim, dessen Identifikation zum Herkunftsland nicht mehr besteht und dessen Religiosität sich vollständig von den dort herrschenden Islamvorstellungen abgekoppelt hat, wenig reizvoll sein. Weder wird er einer Gemeinde angehören wollen, in welcher der ausländische Imam in seiner Muttersprache predigt, noch einem Verband, dessen Personal sich aus ausländischen Staatsbeamten zusammensetzt und dessen Angebot sich ausschließlich an Muslime aus einem einzigen Herkunftsland richtet[873]. Die Zugehörigkeit zum organisierten Islam setzt also in der Praxis die Aufrechterhaltung der sprachlich-kulturellen Verbindung zum jeweiligen Herkunftsland voraus, die aber längst nicht mehr bei allen Muslimen in Deutschland vorhanden ist. Letztlich kann über die Gründe für die Nichtorganisation des Einzelnen nur spekuliert werden. Zum Teil ist die Nichtorganisation allein praktischen Unwägbarkeiten geschuldet, zum Teil dem religiösen Desinteresse. In vielen Fällen ist sie aber auch als das Resultat einer bewussten Entscheidung, als „Votum" gegen die bestehenden Organisationen und als Gegenentwurf zu ihren Islamauffassungen zu deuten[874].

Gemessen an den muslimisch-gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen steht dem organisierten Islam daher nicht die alleinige wissenschaftliche Deutungshoheit über den Islam zu. Ein Religionsunterricht und eine islamische Theologie, die den Anspruch auf Einheitlichkeit erheben, können auf eine Einbindung des nichtorganisierten Islam daher nicht verzichten. Eine solche Einbindung verlangt aber, dass der nichtorganisierte Islam über eigene inhaltliche Vorstellungen verfügt und zudem in der Lage ist, diese als Kollektiv zu äußern. Die Negativabgrenzung zu

---

[870] *Cem Özdemir* und *Volker Beck*, Thesenpapier „Den Islam einbürgern" vom 24.11.2015, abrufbar unter: www.oezdemir.de/files/Bilder/Artikel/Oezdemir-Beck_Islamische-Verbaende-und-Religionsgemeinschaft.pdf (S. 5 und 7 des Dokuments, 27.12.2015); *Kaddor,* Muslimisch – Weiblich – Deutsch, S. 197 und 202.

[871] vgl. bereits oben, Kap. 2 A I 2.

[872] Insbesondere die VIKZ-angehörigen Gemeinden tragen überwiegend die Bezeichnung *„Bildungs- und Kulturverein"*, vgl. Übersicht unter: http://www.vikz.de/index.php/liste-gemeinden.html (12.3.2014).

[873] So sind die Inhalte der DİTİB-Homepage jeweils auch in türkischer Sprache abrufbar.

[874] *Heimbach,* Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, S. 168.

den Großverbänden ist der Minimalkonsens unter den Nichtorganisierten, stellt aber als solche noch keine eigene, selbstständige Position dar. Das liberale Islamverständnis scheint unter den Nichtorganisierten verbreitet zu sein; solange es aber keine Instanz gibt, die inhaltliche Festlegungen trifft, ist diese liberale Islamauffassung die Auffassung einer Vielzahl von nichtorganisierten Muslimen, nicht aber die Auffassung eines Kollektivs, welches bei der Besetzung eines Beirats berücksichtigt werden könnte. Durch die gemeinsame Abneigung gegenüber den Verbänden wird die Gesamtheit der nichtorganisierten Muslime noch nicht zu einer Gruppe mit einem eigenen inhaltlich-theologischen Profil. Es fragt sich daher, welche Bemühungen seitens der nichtorganisierten – vermeintlich liberalen – Muslime unternommen werden, um die zur Definition eines solchen Profils erforderliche Sprachfähigkeit zu erlangen.

3. „Selbstbefreiung" aus dem Zustand der Nichtorganisation

Die nächstliegende Möglichkeit wäre aus Sicht der liberalen, übernational ausgerichteten Muslime, den Zustand der Nichtorganisation selbst aufzuheben und die eigene Formierung durch Anschluss an bestehende oder die Gründung neuer Zusammenschlüsse zu forcieren. Die Etablierung neuer Mehrebenensysteme bestehend aus Gemeinden und Dachverbänden neben den bereits bestehenden Gesamtorganismen erscheint jedoch wenig erfolgversprechend. Denkbar ist allein die Gründung von Verbänden, die sich nicht aus Gemeinden, sondern aus direktmitgliedschaftlich zugehörigen Einzelmitgliedern zusammensetzen. Dem *liberal islamischen Bund* (LIB) und dem *Verband demokratisch-europäischer Muslime* (VDEM), die jeweils erst 2010 gegründet worden sind, wird ein „offener, undogmatischer Zugang zum Islam"[875] attestiert. Sie sind weder personell noch thematisch oder ideologisch auf bestimmte muslimische Herkunftsländer bzw. die dort beheimateten Islamvorstellungen festgelegt.

Den VDEM kennzeichnet ein liberales, nach eigener Einschätzung „modernes" Islamverständnis[876]. Er zeichnet einen deutlichen Kontrast zur orthodoxen Linie, wenn er in seiner Selbstdarstellung die Notwendigkeit der „Einbeziehung räumlich-zeitlicher und sozio-kultureller Umstände" bei der Auslegung koranischer Gebote sowie die Offenheit für die „Erkenntnisse der Wissenschaft" ausdrücklich betont[877] und den Anspruch formuliert, islamische Glaubensvorstellungen „von alten überkommenen Verkrustungen" zu befreien[878]. In betontem Ge-

[875] *Lamya Kaddor*, in: Süddeutsche Zeitung vom 8.8.2011.
[876] § 2.1 der Verbandssatzung, Auszug abrufbar auf der VDEM-Internetpräsenz unter „Plädoyer", http://www.vdem.eu/ (15.3.2014).
[877] Ziffern 3 und 4 der Präambel, VDEM-Internetpräsenz unter „Präambel", abrufbar unter: http://www.vdem.eu/ (15.3.2014).
[878] Resümee des Plädoyers, VDEM-Internetpräsenz unter „Plädoyer", abrufbar unter: http://www.vdem.eu/ (15.3.2014).

gensatz zu den national ausgerichteten Verbänden tritt der VDEM nach eigener Darstellung ausdrücklich für einen „Euro-Islam" ein[879].

Auch der LIB betont seine Unabhängigkeit[880], sieht sich als Vertreter der „mehrheitlich liberalen Positionen des in Europa vorherrschenden Islamverständnisses" und nimmt für sich ausdrücklich eine „dogmafreie" Koranauslegung „unter Einbeziehung historischer und sozialer Kontexte" in Anspruch[881]. Das programmatische Angebot richtet sich primär an Muslime, die keinem anderen islamischen Dachverband angehören. Nur sie können eine ordentliche Mitgliedschaft beantragen[882]. Dass daneben auch Muslimen, die bereits einem anderen Dach- oder Spitzenverband angeschlossen sind, die Möglichkeit einer zusätzlichen Mitgliedschaft eingeräumt wird[883], zeigt das Bemühen, auch unter den organisierten Muslimen für die Idee eines liberalen Islam zu werben. Da der LIB jedoch nicht über eigene Gemeinden verfügt und dementsprechend auch kein vergleichbar attraktives gesellschaftliches Angebot bieten kann, wäre es strategisch wenig sinnvoll, den Beitritt zum LIB von der Beendigung der bestehenden Mitgliedschaft im jeweiligen Dachverband abhängig zu machen. Die durch den Beibehalt der bestehenden Verbandsmitgliedschaft geschaffenen Doppelmitgliedschaften sind angesichts der eindeutigen Kennzeichnung als außerordentliche Mitgliedschaften hinzunehmen[884].

Während also der LIB bereits eine einsehbare mitgliedschaftliche Infrastruktur vorweisen kann, befindet sich der VDEM noch in einem früheren Entwicklungsstadium und weist derzeit noch höhere Organisationsdefizite auf. Zwar fordert der Verband Muslime ausdrücklich zu einer *Mitwirkung* auf[885], jedoch ist nicht erkennbar, ob eine formalmitgliedschaftliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Verband und einzelnem Gläubigen angestrebt wird. Ob es LIB, VDEM oder ähnlichen Zusammenschlüssen gelingt, die zum Teil womöglich religiös desinteressierte Gruppe der Nichtorganisierten zu mobilisieren und zu einem organisierten Gegengewicht auf Verbandsebene zu formieren und den Entwicklungs-

---

879 § 2.1 der Verbandssatzung, Auszug abrufbar auf der VDEM-Internetpräsenz unter „Plädoyer", http://www.vdem.eu/ (15.3.2014).

880 § 2 Satz 3 Punkt 4 der Verbandssatzung; vgl. auch Internetpräsenz des LIB unter Grundsätze/ Inhalte, abrufbar unter: http://www.lib-ev.de/index.php?c=31 (15.3.2014).

881 Internetpräsenz des LIB, unter „wir über uns", abrufbar unter: http://www.lib-ev.de/index.php ?c=2 (15.3.2014).

882 Mitgliedschaftsantrag abrufbar unter: http://www.lib-ev.de/pdf/mitgliedsantrag.pdf (11.06.2014).

883 § 4 Abs. V der Verbandssatzung; vgl. auch Internetpräsenz des LIB, unter „Mitgliedschaft", abrufbar unter: http://www.lib-ev.de/index.php?c=5 (15.3.2014).

884 Problematisch ist mit Blick auf die Voraussetzung der „theologischen Mindestübereinkunft" hingegen, dass nach § 4 Abs. 3 der Verbandssatzung auch Nichtmuslime dem Verband beitreten können, vgl. dazu unten, Kap. 2 A III 6.

885 Resümee des Plädoyers, VDEM-Internetpräsenz unter „Plädoyer", abrufbar unter: http://www.vdem.eu/ (15.3.2014).

rückstand gegenüber den Großverbänden aufzuholen, ist derzeit nicht abzusehen. Um sich als Ansprechpartner zu empfehlen, müssen sie den Nachweis einer gewissen gesellschaftlichen Relevanz erbringen. Zu den Mitgliederzahlen oder dem Repräsentationsumfang von LIB und VDEM gibt es bislang jedoch weder verbandliche Angaben noch unabhängige Einschätzungen.

Als außerverbandliche Alternative wird zudem in (zumindest sprachlicher) Anlehnung an die Kirchen- und Katholikentage die Einführung eines *Muslimtages* in Deutschland angedacht. Das *Deutsche Islamforum*, ein Arbeitsprojekt des *interkulturellen Rates*, hat im November 2013 einen Förderverein für einen *„Deutschen Muslimtag"* gegründet[886]. Unter anderem soll der „innerislamische Austausch" gefördert und der Fokus dabei offenbar auf die nichtorganisierten Muslime gerichtet werden; unter den 20 Mitgliedern des Fördervereins findet sich kein Verbandsvertreter[887]. Ähnlich wie die *Deutsche Islamkonferenz* soll auch der *Deutsche Muslimtag* eine Artikulations- und Kommunikationsplattform sein. Der durch die DIK verwirklichte interverbandliche Dialog gilt heute als Grundlage für den lange nicht für möglich gehaltenen Zusammenschluss der Großverbände im KRM. Der *Muslimtag* könnte nun den institutionellen Rahmen für einen vergleichbaren Einigungsprozess innerhalb des nichtorganisierten Islam schaffen und sich so zu einer Fortführung der Islamkonferenz in ihrer *früheren* Form entwickeln. Gleichzeitig wäre er dann das Gegenstück zur Islamkonferenz in ihrer *neuen* Form: Seit Beginn der dritten Phase gehören der Islamkonferenz nur noch Verbände an[888]. Einzelpersonen gehören inzwischen nicht mehr zu den Teilnehmern[889]; sie wirken lediglich noch im Arbeitsausschuss mit. Nun müsste es dem Muslimtag gelingen, unter den (bislang) nichtorganisierten Muslimen Repräsentativität zu schaffen bzw. diese darzulegen und die Formierungsbestrebungen der Nichtorganisierten zu stimulieren. Dann könnten aus dem *Muslimtag* neue organisatorische Zusammenschlüsse

[886] Interkultureller Rat: Infoblätter 2/13, S. 2, abrufbar unter: http://www.interkultureller-rat.de/wp-content/uploads/IR-Info-2-2013-Nr-333.pdf (16.04.2014).

[887] Vgl. Bericht in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 03.04.14, S. 10; Dem *Deutschen Islamforum* sowie den *Islamforen der Länder* gehören hingegen Vertreter der großen Verbände an, vgl. Internetpräsenz des *interkulturellen Rates* unter: http://www.interkultureller-rat.de/projekte/deutsches-islamforum-und-islamforen-in-den-laendern/ (16.04.2014).

[888] Überblick über alle Teilnehmer (Stand: November 2015): Internetpräsenz der DIK: www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/1UeberDIK/DIK2014Teilnehmer/dik2014teilnehmer-node.html (10.11.2012).

[889] In der offiziellen Stellungnahme der DIK heißt es nur, dass die Umstrukturierung allein dazu diene, die Arbeit in der DIK *„effektiver, flexibler und schlanker"* zu gestalten, vgl. *Gemeinsames Programm zur Fortführung der Deutschen Islam Konferenz in der 18. Legislaturperiode: Für einen Dialog auf Augenhöhe*, abrufbar unter: www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DE/Downloads/LenkungsausschussPlenum/arbeitsprogramm-dik-2014.pdf?__blob=publicationFile (10.11.2015).

hervorgehen. Denkbar wäre aber auch die Einbeziehung von LIB und VDEM. Die Entwicklung bleibt abzuwarten[890].

Beachtung verdient auch das erst im April 2015 mit Unterstützung der Konrad-Adenauer-Stiftung[891] gegründete „*Muslimische Forum Deutschland*". Zu dem Initiativkreis dieses Forums zählen mit *Mouhanad Khorchide* und *Erdal Toprakayan* zwei Professoren und mit *Handan Aksünger* zudem eine Professorin der Theologie. Auch Islamwissenschaftler, Politikwissenschaftler und Journalisten gehören zu den Erstunterzeichnern der Gründungserklärung[892]. In dieser Erklärung greift das Forum vor allem die thematischen Bereiche auf, in denen erhöhtes Konfliktpotential zwischen islamischer Religion und Rechtsstaat besteht. So tritt es ausdrücklich für die „Etablierung eines Islamverständnisses ein, das mit unseren Grundwerten und mit der deutschen Lebenswirklichkeit übereinstimmt"; es betont die Geltung des Gleichheitsgrundsatzes „ungeachtet der Religionszugehörigkeit, des Migrationshintergrunds, der nationalen und ethnischen Zugehörigkeit, des Geschlechts und der sexuellen Orientierung" sowie die Ablehnung „antisemitischer und homophober Stereotypen"[893]. Der „Hass auf den Westen" müsse „friedlich bekämpft" und „Feindbilder aus den Herkunftsländern aufgearbeitet" werden; zudem stellt das Forum den Schutz der „Rede- und Meinungsfreiheit" heraus und mahnt an, dass die „offene Diskussion über kulturelle Unterschiede, Unterschiede zwischen den Religionen und über die Rolle der Religion in der Gesellschaft" nicht aus „falsch verstandener Toleranz" und aus „Angst zu verletzen" vermieden werden dürfe[894].

Ein im Oktober 2015 veröffentlichtes Thesenpapier konturiert die in der Gründungserklärung genannten Positionen nicht nur, sondern gibt zudem konkrete glaubenspraktische Anweisungen. In diesen sog. *Berliner Thesen* äußert das *Muslimische Forum Deutschland* etwa die Überzeugung, dass das Selbstbestimmungsrecht der Frau auch die Entscheidung über das Tragen und Ablegen des Kopftuches umfassen müsse und dass das bei Kindern das Tragen des Kopftuches überhaupt abzulehnen sei; explizit betont es zudem die sexuelle Selbstbestimmung und stellt Schwimmunterricht, Klassenfahrten und Sexualkunde als elementare Bestandteile des schulischen Bildungsauftrags heraus[895]. Seinen Anspruch, gezielt die

[890] Die erste Abhaltung des Muslimtages ist für 2016 geplant; bis dahin ist aber bereits mit kleineren Veranstaltungen in der Öffentlichkeit zu rechnen.

[891] Vgl. Pressemitteilung der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 22.04.2015, abrufbar unter: www.kas.de/wf/de/33.41088/ (10.10.2015).

[892] Gründungserklärung abrufbar unter www.muslimisches-forum-deutschland.de/_PDF /Muslimisches-Forum-Deutschland-Gruendungserklaerung.pdf (10.10.2015), Auflistung der Erstunterzeichner, S. 3 f. des Dokuments.

[893] Gründungserklärung des *Muslimischen Forums Deutschland*, S. 1 f.

[894] Gründungserklärung des Muslimischen Forums Deutschland, S. 2.

[895] Berliner Thesen des *Muslimischen Forums Deutschland*, S. 2, abrufbar unter: www.Muslimisches-forum-deutschland.de/_PDF/Berliner-Thesen-des-MFD.pdf (10.10.2015).

„humanistisch orientierten" Muslime anzusprechen[896], unterstreicht das *Muslimische Forum Deutschland* gar mit methodisch-theologischen Positionen, die im innerislamischen Diskurs durchaus streitbar sind und insofern eine gewisse religionspolitische Brisanz aufweisen. So sei der Islam „keineswegs abgeschlossen", sondern unterliege einem „ständigen Entwicklungsprozess", von dem jedoch „islamische Grundsätze" und „religiöse Rituale" ausgenommen seien[897]. Zudem bestehe die Notwendigkeit einer Kontextualisierung der islamischen Glaubensschriften. Koran und Sunna müssen in ihrem „historischen Kontext gelesen und verstanden" werden; dabei seien auch moderne Auslegungsarten „wie die historisch-kritische Methode" anzuwenden[898]. Schließlich positioniert sich das Forum klar gegen islamische Absolutheitsansprüche gegenüber anderen Religionen[899].

Die organisatorische Entwicklung des *Muslimischen Forums Deutschland* ist noch völlig offen. Das Forum weist in der Gründungserklärung auf die eingeschränkte Repräsentationskraft der „bestehenden muslimischen Institutionen in Deutschland" hin und strebt an, die „unartikulierten Positionen" gegenüber dem Staat als Ansprechpartner zu vertreten[900]. Zu diesem Zwecke ruft das Forum Muslime, aber auch Nichtmuslime auf, sich ihm anzuschließen[901]. Bislang sind Mitgliedschaftsanträge auf der noch im Aufbau befindlichen Internetpräsenz des Forums noch nicht verfügbar. Es bleibt abzuwarten, ob das Forum im organisatorischen Stadium einer Dialogplattform verbleibt oder aber Mitgliedsverhältnisse schafft, um künftig Repräsentationsansprüche geltend zu machen.

4. *Der Beirat unter dem Primat der Einheitlichkeit – die Beteiligung nichtorganisierter Muslime als (integrations-)politische Ambition*

a) Verfassungsrechtliche Gebotenheit einer Einbindung Nichtorganisierter aus Paritätsgründen?

Insbesondere im Bereich staatlicher Religionsförderung, welchem auch die Errichtung eines Beirats als staatlichen Organs zuzuordnen ist, ist der Grundsatz staatskirchenrechtlicher Parität zu berücksichtigen[902]. In einem von den Großverbänden

[896] Gründungserklärung des Muslimischen Forums Deutschland, S. 1.
[897] Berliner Thesen des Muslimischen Forums Deutschland, S. 1.
[898] Berliner Thesen des Muslimischen Forums Deutschland, S. 2.
[899] Unter Ziff. 2 der Berliner Thesen (S. 1) heißt es: Im Exklusivismus liegt eine Grundlage für Gewalt. Dass Gott die Wahrheit ist, soll gerade die Wahrheit vor Vereinnahmung durch den Menschen schützen und den Menschen zur Bescheidenheit aufrufen, ein Suchender zu bleiben, der die Wahrheit mit dem Wissen anstrebt, sich ihr annähern, sie aber nie besitzen zu können. Wahrheiten von oben aufzuzwingen, widerspricht dem Geist eines humanistischen Islams, der den Menschen zum freien Menschen macht, der sich von sich aus öffnet.
[900] Gründungserklärung des Muslimischen Forums Deutschland, S. 1.
[901] Gründungserklärung des Muslimischen Forums Deutschland, S. 2.
[902] *Classen*, Religionsrecht, Rn. 124 (S. 61).

eingeforderten[903] Verzicht auf Einbindung der Nichtorganisierten ist möglicherweise eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung zulasten der Nichtorganisierten zu erkennen. Spiegelbildlich dazu könnte den Nichtorganisierten dann ein paritätischer Anspruch auf Einbeziehung zustehen.

Die Vergleichsgruppen im Rahmen einer solchen Gleichheitsprüfung sind damit der organisierte Islam, also die Verbände und verbandsangehörigen Muslime auf der einen Seite und der nichtorganisierte Islam, besser gesagt die nicht verbandlich organisierten Muslime auf der anderen Seite. Dass die typische Konstellation von Gleichheitsverstößen Vergleiche zwischen Religionsgemeinschaften unterschiedlicher Religion oder Konfession zum Gegenstand haben, es hier aber um das Verhältnis verschiedener islamischer Gruppen geht, die sich zudem untereinander nicht zwingend nach bestimmten Glaubensüberzeugungen abgrenzen, spielt für die grundsätzliche Anwendbarkeit des Paritätsmaßstabs keine Rolle. Auch die Frage nach *innerislamischer Parität* ist ein Anwendungsfall des staatskirchenrechtlichen Paritätsgebots.

Sachlich könnte eine ungerechtfertigte Benachteiligung dergestalt vorliegen, dass ein den Vorstellungen der Verbände entsprechender, allein aus Verbandsvertretern bestehender Beirat dem Aufkommen der Verbandsunabhängigen unter den Muslimen in Deutschland nicht gerecht wird. Nun handelt es sich bei dem Organisationsgrad und der Mitgliedersituation einer religiösen Gruppe aber grundsätzlich um zulässige Differenzierungskriterien. Der Staat kann und muss Gruppen unberücksichtigt lassen, die die strukturellen Mindestanforderungen nicht erfüllen.

Die Gesamtheit der nicht verbandlich organisierten Muslime wird durch die insofern unzutreffende Bezeichnung des „nichtorganisierten Islam“ mit einer Gruppenidentität belegt, obwohl es ihn tatsächlich als abgrenzbares und identifizierbares Kollektiv gar nicht gibt. Denn die Gemeinsamkeit seiner „Angehörigen“ erschöpft sich in ihrer Nichtzugehörigkeit zu verbandlichen Zusammenschlüssen, die beabsichtigt, aber auch zufällig sein kann. Diese Nichtzugehörigkeit stellt jedoch noch keinen inneren, verbindenden Zweck dar, der die Gesamtheit von nichtorganisierten Einzelgläubigen zu einer Gruppe macht, die einen kollektiven paritätischen Anspruch auf Gleichbehandlung überhaupt geltend machen kann. Die Nichtorganisation stellt damit nicht nur eine zulässige staatliche Begründung

[903] In einer Stellungnahme befindet der KRM, dass die beteiligten Verbände keine „*Mitentscheider*“ akzeptieren müssen und dass eine Beteiligung Nichtorganisierter zwar denkbar sei, um „*externen Sachverstand*“ in den Beirat aufzunehmen, die Entscheidung darüber aber Angelegenheit der Verbände sei. Diese rechtliche Bewertung beruht jedoch auf der von den Ländern nicht geteilten Annahme, dass die Verbände bereits Religionsgemeinschaften und als solche Anspruchsinhaber nach Art. 7 Abs. 3 GG sind, Stellungnahme des KRM zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)“ in NRW vom 16.06.2011, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (19.08.2014).

für eine Nichtberücksichtigung dar, sondern in tatsächlicher Hinsicht auch ein Hindernis bei der Wahrnehmung eines etwaigen Paritätsanspruchs.

Zielführend wäre insofern allein die Identifizierung einer Personengruppe, die sich hinter dem nichtorganisierten Islam verbirgt. Kehrseite eines allein mit Verbandsvertretern besetzten Beirats wäre, wie die vorgenommene Typisierung der nichtorganisierten Muslime gezeigt hat, eine Unterrepräsentation *liberaler* Muslime. Das hilft jedoch für die Geltendmachung etwaiger Paritätsansprüche nicht weiter, weil es *den* „liberalen Islam" als identifizierbare Personengruppe ebenso wenig gibt wie *den* „nichtorganisierten Islam". Innerhalb des liberalen Islam ist zwar immerhin ein inhaltlicher Konsens auszumachen, der sich von der eher orthodox ausgerichteten Linie der Verbände abgrenzen lässt, doch verfügt auch der „liberale Islam" nicht über eine inhaltliche Agenda, über Mitglieder oder gar Repräsentanten, kurzum: er ist gleichermaßen nichtorganisiert.

Als identifizierbare Gruppe, die von einer allein an den Großverbänden ausgerichteten Besetzung der Beiräte betroffen wäre, kommen allein die liberalislamischen Verbände LIB und VDEM in Betracht. Denn sie verfügen über Mitglieder und damit – anders als *der* nichtorganisierte Islam oder *der* liberale Islam – über Repräsentanten, durch deren Teilnahme am Beirat sich eine Einbindung verwirklichen ließe. Sie sind damit strukturell in der Lage, eine mögliche Gleichheitsverletzung geltend zu machen. Ihre Beteiligung ist damit aber streng betrachtet nicht mehr eine Frage der Einbindung Nichtorganisierter, sondern eher eine Frage der Einbindung unterrepräsentierter (aber organisierter) Einzelgruppen; nämlich jener, die sich inhaltlich jenseits der großen Dach- und Spitzenverbände positionieren. Gleichwohl ist auch eine etwaige Benachteiligung der liberalen Verbände am Maßstab des Paritätsgrundsatzes zu messen. Vergleichsgruppen sind also großverbandlich Organisierte einerseits und die in LIB und VDEM zusammengefassten Liberalen andererseits.

Nun mögen VDEM und LIB zwar strukturell in der Lage sein, einen Anspruch auf Gleichbehandlung geltend zu machen; zweifelhaft ist aber, ob die materiellen Voraussetzungen eines Anspruchs auf Gleichbehandlung bzw. auf entsprechende Berücksichtigung erfüllt wären. Dass die gesellschaftliche Relevanz – und damit auch die Mitgliederzahl als zuverlässigstes Indiz für deren Bestimmung – als solche keine prinzipiell unzulässigen Differenzierungskriterien darstellen, ist anerkannt. Das gilt auch im Kontext innerislamischer Parität, zumal kein alternatives Kriterium ersichtlich ist, anhand dessen der neutrale Staat unterscheiden könnte, welche islamische Gruppierung er an der Beiratslösung beteiligen soll und welche er (bei ansonsten gleicher Eignung) unberücksichtigt lassen kann. Selbst eine unterstellte – in Wirklichkeit spekulative – liberale Dominanz unter den Muslimen in Deutschland würde noch keinen Vertretungsanspruch liberaler Verbände bewirken, solange deren Mitgliederzahlen nicht zweifelsfrei auf ein entsprechendes Repräsentationsvermögen schließen lassen. Machen also die Verbände LIB und VDEM einen paritätischen Anspruch auf Partizipationsrechte geltend, so müssen

sie sich an ihrem eigenen Repräsentationsumfang bei isolierter Betrachtung messen lassen und können nicht bloß auf die geringe Repräsentationskraft der Großverbände verweisen. Gemessen an den tatsächlichen Kräfteverhältnissen liegt aber eine rechtlich relevante Ungleichbehandlung derzeit nicht vor, da weder LIB noch VDEM über die Mitgliederstärke und damit die gesellschaftliche Relevanz verfügen, die den Staat zu einer Berücksichtigung bei der Beiratsbesetzung verpflichten würde. Die Mitgliedersituation unterliegt jedoch der stetigen Entwicklung, sodass dieser Beurteilung keine über den Moment hinausgehende Aktualität zuzusprechen ist. Der LIB verfügt bereits über eine mitgliedschaftliche Infrastruktur und könnte auf absehbare Zeit die *kritische Größe* erreichen und dann einen paritätischen Anspruch auf Beteiligung am Beirat geltend machen und durchsetzen. Aktuell besteht jedoch kein verfassungsrechtliches Gebot der Einbeziehung nichtorganisierter Muslime, liberaler Muslime oder liberal-islamischer Zusammenschlüsse.

b) Die Beteiligung Nichtorganisierter als (integrations-)politische Ambition

Der Staat verhilft den Nichtorganisierten durch ihre Einbindung zu religiös-gesellschaftlicher Partizipation, verlangt von ihnen aber – anders als von den organisierten Muslimen – weder Sprachfähigkeit noch mitgliedschaftliche Strukturen. Abgesehen davon, dass darin möglicherweise sogar ein Paritätsverstoß *zulasten* der Verbände zu erkennen ist und der Staat zudem von dem Verfassungsgrundsatz abrückt, dass religiöse Partizipationsrechte allein Personenzusammenschlüssen, also religiösen Kollektiven, zustehen, stellt sich die Frage nach der religionspolitischen Sinnhaftigkeit. Zu bedenken ist zunächst, dass die Beiratslösung nur zeitlich begrenzt ist und auf absehbare Zeit in den verfassungsrechtlichen Ideallösungen nach Art. 7 Abs. 3 GG und Art. 137 Abs. 3 WRV münden soll[904]. Da verfassungsideale Unterrichte und Studien jedoch in ungewisser Zukunft von den Religionsgemeinschaften, also von den Islamverbänden allein verantwortet werden und eine (freiwillige) Beteiligung verbandsexterner Muslime dann nicht mehr unbedingt zu erwarten ist[905], fragt sich, inwiefern den Nichtorganisierten damit geholfen ist, dass sie zunächst an der Übergangslösung beteiligt werden, wenn sie doch von der anvisierten Dauerlösung ohnehin ausgeschlossen bleiben.

---

[904] Nach § 132 a Abs. 1 Satz 1 SchulG findet die Zusammenarbeit zwischen Ministerium Beirat nur „*übergangsweise*“ statt. Zudem trägt die Norm die Überschrift „*Übergangsvorschrift*“. Auch in der Gesetzesbegründung zu § 132 a SchulG NRW ist von einer „Übergangslösung“ die Rede, Gesetzesbegründung zum 6. Schulrechtsänderungsgesetz in NRW, Allgemeiner Teil, Gesetzesentwurf, Drucks. 15/2209, S. 5.

[905] Vgl. insoweit die Stellungnahme des KRM zum Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen; dort machen die Verbände deutlich, dass sie „keine anderen Mitentscheider akzeptieren“ und über die Heranziehung „externen Sachverstands“ selbst bestimmen, *Stellungnahme zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)“ in NRW*, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (14.10.2014).

Der integrativ-fördernden Interpretation des Neutralitätsbegriffs wird staatlicherseits bereits durch die freiheitsfunktionale, weite Auslegung der Merkmale des Religionsgemeinschaftbegriffs Rechnung getragen[906]. Einer vollständigen Abkopplung der Partizipationsrechte vom Religionsgemeinschaftsbegriff bedarf es darüber hinaus nicht. Mangels verfassungsrechtlicher Gebotenheit des Modells *innerislamischer Einheitlichkeit* wäre es naheliegend und zudem das Ergebnis reiner Verfassungsanwendung, den Nichtorganisierten die Kooperation bzw. die Beteiligung am Beirat solange zu versagen, bis diese unter Aufbringung womöglich zu erhöhender Anstrengungen und unter Nutzung der rechtlichen Möglichkeiten des Vereinsrechts eigene Organisationsformen schaffen oder sich bestehenden Organisationen anschließen[907]. Diese Haltung wäre nur dann zwingend zu relativieren, wenn solche Formierungsanstrengungen in einem glaubensbedingten Widerspruch zum islamischen Selbstverständnis stünden. Der islamische Glaube schreibt zwar eine mitgliedschaftliche Verfasstheit nicht vor, verbietet sie jedoch auch nicht. Von einer *Unzumutbarkeit* kann daher nicht die Rede sein[908]. Auch im Zusammenhang mit politischer Willensbildungen gilt: Wer sich nicht organisiert, kann nicht partizipieren[909]. Zwar wird die parlamentarische Demokratie durch plebiszitäre Elemente ergänzt und damit auch Einzelpersonen und nicht als Partei organisierten Personengruppen die Beteiligung an politischen Entscheidungen ermöglicht, doch stellen derlei Beteiligungsformen in der bundesrepublikanischen „*Parteiendemokratie*" die absolute Ausnahme dar. Bei der Besetzung der Parlamente wird eine politische Organisation nur dann berücksichtigt, wenn sie zum einen als Partei nach dem Parteiengesetz formiert ist und zum anderen über die hinreichende Legitimation in Form von Mandaten für die jeweiligen Parlamente verfügt. Die Analogie zur politischen Willensbildung ist aber ohnehin nicht vollständig überzeugend. Im Zusammenhang mit politischen Parteien ist es nicht Aufgabe des Gesetzgebers, vorgegebene, sich aus den tatsächlichen Verhältnissen ergebende Unterschiede in den Wettbewerbschancen zu egalisieren[910]. Die Einräumung parlamentarischer Beteiligungsrechte für noch in der Entstehung befindliche politische Parteien, für politische Minderheiten oder für unterrepräsentierte gesellschaftliche Gruppen zählt nicht zu den zulässigen Mitteln staatlicher Parteienförderung. Das religiöse Neutralitätsgebot umfasst aber nach hier vertretener Auffassung eine integrativ-fördernde Komponente, die dem Staat sogar gebietet, die Eigenarten bestimmter religiöser Gruppen zu berücksichtigen und ihm erlaubt, unterstützende Maßnahmen – wie etwa die Einbindung Nichtorganisierter – zu

[906] Vgl. oben, Kap. 2 A II.
[907] Vgl. auch *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 38.
[908] *Heinig*, ZevKR 56 (2011), S. 253 f.; *Rohe*, ZRP 2000, S. 210.
[909] *De Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 38.
[910] *Ipsen,* Staatsrecht I, Rn. 162 (S. 51); BVerfGE 8, 51 (66 f.).

ergreifen[911], solange er dabei die staatskirchenrechtlichen Vorgaben beachtet und insbesondere paritätskonform handelt.

Die Nichtorganisation ist kein originär anhaftender, unabstreifbarer Makel, sondern ein selbstverantworteter Zustand. Da der Staat für die Bereiche des Religionsunterrichts und der theologischen Fakultäten lediglich ein Angebot zur Verfügung stellt, welches von den Muslimen angenommen, aber auch ebenso gut ausgeschlagen werden kann[912], wäre es vertretbar, dass der Staat, der außerhalb Hessens immerhin schon auf Religionsgemeinschaftsqualität und Wirkmächtigkeit verzichtet, zumindest die Eigenschaft eines Kollektivs einfordert und Nichtorganisierte in der Beiratslösung unberücksichtigt lässt[913].

Dennoch ist die Philosophie der Beiratslösung einen andere. Das Beiratsmodell beruht auf der Prämisse, dass es derzeit keine islamischen Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne gibt bzw. keine solchen, die einen Anspruch nach Art. 7 Abs. 3 GG geltend machen können. Die Einrichtung von Beiräten stellt daher einen Aspekt der staatlichen Religionsförderung dar. Bei der genauen Ausgestaltung des überobligatorischen religionsbezogenen Bildungsangebots steht dem Staat – vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Einwände – eine Beurteilungsprärogative zu. Er kann politische Opportunitätsentscheidungen treffen, solange diese ihrerseits nicht einer religiösen bzw. thelogischen Motivation folgen, sondern allein auf (religions-)politischen, also säkularen Erwägungen beruhen. Der nordrhein-westfälische *Schulbeirat* sowie die islamischen *Fakultätsbeiräte* in Münster und Tübingen setzen auf die Einbeziehungsoption. Sie stellen ihre Konzeptionen von Unterricht und Theologie unter das Primat der *Einheitlichkeit* und entsprechen damit der ausdrücklichen Empfehlung des Wissenschaftsrats, wonach der Tatsache, dass es in Deutschland eine Mehrheit nichtorganisierter Muslime gibt, „Rechnung zu tragen" sei[914]. Dieses Modell *innerislamischer Einheitlichkeit* ist weder verfassungsrechtlich geboten noch alternativlos, sondern eine Frage religionspolitischer Klugheit und Ausdruck einer ambitionierten kultus- und integrationspolitischen Präferenz.

In dem Charakteristikum der Einheitlichkeit unterscheiden sich die genannten Standorte gerade von den anderen Beiratsformen und dem Hessischen Kooperationsmodell[915]. Es soll keine Einzelkooperation mit ausgewählten Verbänden stattfinden wie in Hessen und auch keine solche mit mehreren Verbänden und Einzelgemeinden wie in Niedersachsen. Die Lösung genügt sich nicht einmal darin, alle organisierten Muslime in Gestalt des KRM einzubeziehen, der in Nord-

---

911 *Classen*, Religionsrecht, Rn. 124 (S. 61).
912 BVerfGE 102, 370 (396).
913 In diesem Sinne auch *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 271.
914 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, S. 81.
915 Zur Kooperation in Hessen ausführlich oben, Kap. 4 B.

rhein-Westfalen immerhin nahezu alle Verbände vertritt. Sie will die vollständige Pluralität des Islam in ihrem Unterricht bzw. in ihrer universitären Theologie abbilden und dazu einen Repräsentationsanspruch erheben, der über das Repräsentationspotential des organisierten Islam hinausgeht. Zwar wird die innerislamische Partikularität bereits auf Spitzenverbandsebene aufgeweicht und auf der überverbandlichen Ebene des KRM schließlich weitestgehend aufgehoben[916], doch bleibt die *Einheitlichkeit* unvollendet, solange der nichtorganisierte Islam in dem Spektrum nicht abgebildet ist. Das Repräsentationsdefizit des organisierten Islam soll daher nicht auf die Unterrichts- und Fakultätsebene *durchschlagen*. Unterricht und islamische Theologie sollen über maximale Repräsentationsstärke verfügen und organisierten wie nichtorganisierten Islam vertreten können[917]. Daher werden Verbandsvertreter in den Beiräten von der gleichen (Nordrhein-Westfalen) oder einer geringeren Anzahl (Tübingen) staatlich mandatierter, verbandsunabhängiger Beisitzender flankiert.

Von der Einbindung Nichtorganisierter versprechen sich die Standorte höhere Resonanzen auf Unterricht und Fakultäten. Zu bedenken ist nämlich, dass die Nichtorganisierten auch potentielle Teilnehmer des Unterrichts bzw. Studierende an den Fakultäten sind: Da die Konzeptionen zum islamischen Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eine Anmeldelösung vorsehen, ist die Teilnahme am Unterricht nicht an etwaige Mitgliedschaften in oder anderweitig dokumentierbare Zugehörigkeitsverhältnisse zu den Verbänden geknüpft[918]. Auch das Studium an einer islamisch-theologischen Fakultät soll die Zugehörigkeit zu einem der beteiligten Verbände nicht zur Voraussetzung haben. Anmeldungen und Einschreibungen sind von nichtorganisierten Muslimen in höherer Anzahl zu erwarten, wenn es sich bei Unterricht und Fakultäten nicht um rein verbandlich verantwortete Veranstaltungen bzw. Einrichtungen handelt. Die Einbindung Nichtorganisierter in den Beirat soll also eine große Beteiligungsbasis gewährleisten. In dem religions- und kultuspolitischen *Wettbewerb* unter den verschiedenen Kooperationsmodellen zielt die auf innerislamische Gemeinsamkeit ausgerichtete, an den Vorschlägen des Wissenschaftsrates orientierte Einbindungslösung auf breitestmöglichen Zuspruch ab und bezieht daraus ihre vermeintliche Überlegenheit gegenüber den anderen Kooperationsmodellen.

Umgekehrt würde ein Verzicht auf Einbindung der Nichtorganisierten den Großverbänden zu einer Deutungshoheit über den Islam verhelfen, die ihnen gemäß ihrer gesellschaftlichen Relevanz nicht zusteht. Die organisierten Muslime

[916] Dazu oben, Kap. 2 C III 2 und 3.

[917] Vgl. auch Gesetzesbegründung zum 6. Schulrechtsänderungsgesetz in NRW, Allgemeiner Teil, Gesetzesentwurf, Drucks. 15/2209, S. 8 sowie *Walter/Oebbecke,* Kommentierter Ordnungsentwurf (überarbeiteter Entwurf), in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, Rn. 36 f., S. 91.

[918] Vgl. zu der Entbehrlichkeit der Teilnahmepflicht oben unter Kap. 3 C II 3.

könnten dann die inhaltlichen Grundsätze von Unterricht und Theologie allein bestimmen. Sie wären in der Lage, ein nicht repräsentatives Bild des *Islam in Deutschland* zu zeichnen, welches aber im Rahmen eines auch von nicht verbandsangehörigen Muslimen genutzten schulischen und universitären Angebots als gesamtislamische Sichtweise dargestellt und vermittelt würde. Da der in Unterricht und Universitäten gelehrte Islam – entsprechend der Ambition des Wissenschaftsrates – kein Islam einzelner islamischer Gruppen oder Verbände sein soll, sondern das Abbild des Islamverständnisses aller in Deutschland lebenden Muslime, ist es sachgerecht, den Großverbänden *Regieassistenten* in Form von unabhängigen Muslimen zur Seite zu stellen.

Ein von allen Muslimen getragener Unterricht strahlt schon deswegen eine viel größere integrative Kraft aus, da nur er den Wunsch nach Verantwortung und Partizipation auch den verbandsunabhängigen Muslimen erfüllt. Zudem steht eine allein an den Verbänden ausgerichtete Theologie integrationspolitischen Interessen auch insofern entgegen, als Vereine wie Verbände in den Islamauffassungen ihrer Heimatländer verhaftet und dem Fernziel der Etablierung eines Islam deutscher Prägung daher weitaus weniger dienlich sind als verbandsunabhängige, idealerweise überpartikular und übernational ausgerichtete Muslime. Die Einbindung trägt dazu bei, die wissenschaftliche Fundierung des Islam in Deutschland aus den nationalen und ethnischen Bindungen des organisierten Islam herauszulösen. Es ist daher integrationsstrategisch sinnvoll, dass der Staat auch jenseits der Verbände nach Kooperationspartnern sucht.

Derlei Überlegungen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Einheitskonzeption allen Beteiligten – Organisierten wie Nichtorganisierten – eine hohe Konsensbereitschaft abverlangt[919]. Die Kompromissbereitschaft der Einzelverbände wird bereits durch die inhaltliche Verwässerung, die mit ihrer Vereinigung in den Spitzenverbänden und auf überverbandlicher Ebene einhergeht, weit ausgereizt. Wenn nun zusätzlich noch verbandsexterne Positionen einzubeziehen sind, könnte sie vollständig überstrapaziert sein. Die Empfehlungen des Wissenschaftsrates standen auch unter dem Eindruck der zunächst funktionierenden Zusammenarbeit zwischen Organisierten und Nichtorganisierten im Rahmen der ersten und zweiten Phase der Islamkonferenz[920], in der sie muslimische Anliegen gegenüber der staatlichen Seite gemeinsam formulierten. Bereits in der ersten Phase der DIK stellten die Verbände nur fünf der 15 teilnehmenden Muslime, während es sich bei den übrigen zehn um verbandsunabhängige Muslime aus den

[919] Darauf hinweisend *Anne Schönfeld*, Freie Universität Berlin, Berlin Graduate School Muslim Cultures and Societies, Stellungnahme im Öffentlichen Fachgespräch zum Thema „Erfahrungen mit der Einrichtung Islamischer Studien an deutschen Hochschulen“, des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestag am 16.01.2013, abrufbar unter: www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a18/anhoerungen/Erfahrungen_mit_islamischen_Studien/index.html (21.02.2013).

[920] *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 270.

„verschiedensten Bereichen des öffentlichen Lebens" handelte[921]. Letztlich scheiterte die Zusammenarbeit am Ende auch an den inhaltlichen Differenzen zwischen Verbandsvertretern und Einzelpersonen. Der Beirat strapaziert die Konsensbereitschaft nun auf beiden Seiten in ungleich höherem Maße. Denn ging es in der Islamkonferenz in der Sache noch um gesellschaftliche, soziale, integrations- und sicherheitspolitische Fragen, in denen Differenzen nicht zwingend zu Tage treten, müssen sich die unterschiedlichen Gruppen und Einzelpersonen im Beirat auf eine gemeinsame theologische Ausrichtung einigen, die dann als gesamtislamischer Kompromiss Grundlage gemeinsamer Lehr- und Studienpläne sein wird. Ob die Verständigung auf gemeinsame inhaltliche Positionen gelingt oder ob die Beiräte an der Ambition der Einheitlichkeit scheitern, bleibt abzuwarten.

II. Praktische Umsetzung der Einbindung Nichtorganisierter

1. *Nichtorganisierte Teilnehmer als Vertreter ohne Mandat*

Es bleibt die Frage nach der Umsetzung einer Einbindung nichtorganisierter Muslime. Der nichtorganisierte Islam ist kein religiöses Kollektiv, sondern materiell nur die Summe vieler einzelner nichtorganisierter Muslime. Er ist keine konturierte Größe, sondern Sammelbecken islamischer Spielarten und religionspolitischer Richtungen, die von den Verbänden nicht repräsentiert werden. Er schafft keine eigene Repräsentation und begründet keine Zugehörigkeitsverhältnisse. Der nichtorganisierte Islam ist somit eine rein begriffliche Kollektivierung und als solche nicht in die Beiratslösung integrierbar. Die Ambition der *Einbindung des nichtorganisierten Islam* ist daher zu relativieren und in eine *Einbindung einzelner nichtorganisierter Muslime* umzuformulieren.

Soll der Beirat tatsächlich ein Abbild der muslimischen Bevölkerung darstellen, müssten aber auch die nichtorganisierten Muslime als Akteure identifizierbar sein. Bereits über deren Zusammensetzung und erst recht über ihre Haltung zur inhaltlichen Ausrichtung der Verbände kann jedoch nur spekuliert werden. In welchem Umfang die Muslime, die sich von den Verbänden nicht vertreten fühlen, die inhaltliche Ausrichtung der Verbände missbilligen oder womöglich doch still mittragen, ist unklar. Festgestellt wurde lediglich, dass liberale Muslime überwiegend nicht organisiert sind; welchen Anteil sie unter den Nichtorganisierten ausmachen, ist dagegen nicht bekannt. Solange es den nichtorganisierten Muslimen nicht gelungen ist, handlungskompetente und legitimierte Gesprächspartner hervorzubringen, bleibt dem Staat, um der Überrepräsentation der Verbände entgegenzuwirken, ersatzweise nur die Einbindung von Einzelpersonen. Diese können dem

[921] Vgl. DIK-Internetpräsenz, http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/UeberDIK/DIK06-09/TeilnehmerBis2009/teilnehmerbis2009-node.html (15.03.2014).

nichtorganisierten Islam zwar zuzurechnen sein, ihm aber weder im formellen Sinne angehören noch über ein Mandat verfügen. Letztlich können diese Einzelpersonen daher auch nur für sich selbst sprechen. Es fehlt an einer Vertretungsstruktur sowie an einem geeigneten Legitimationsnachweis. Daher können weder der nichtorganisierte Islam noch die nichtorganisierten Muslime „*Vertreter*" im Wortsinne hervorbringen[922]. Die wissenschaftlich qualifizierten Vertreter sowie die Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sollen die Unterrepräsentation der Nichtorganisierten kompensieren und als objektive und unabhängige Sachverständige auftreten, allerdings ohne dabei selbst „*Repräsentanten*" zu sein[923].

2. *„Muslimische Religionsgelehrte" und „theologisch, religionspädagogisch oder islamwissenschaftlich qualifizierte Vertreter"*

Sowohl islamische Religionsgelehrte als auch anderweitig religiös qualifizierte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sind zwar anders als die Verbandsvertreter keinen Kollektivinteressen verpflichtet, vertreten andererseits aber auch idealerweise keine reinen Partikularinteressen. Die Unterscheidung zwischen zwei Gruppen zu beteiligender Nichtorganisierter findet sich bereits in den Empfehlungen des Wissenschaftsrates[924].

Die Beteiligung muslimischer Religionsgelehrter soll über die Beseitigung der Repräsentationsschwächen hinaus den Umstand kompensieren, dass die Vertreter der Verbände nicht über die gleiche theologische Kompetenz verfügen wie etwa die Leitungsorgane der christlichen Kirchen.[925] Obwohl die islamischen Religionsgelehrten nicht als religiöse Autoritäten anerkannt sind, verspricht man sich von ihnen aufgrund ihrer fachlich-religiösen Qualifikation eine erhöhte Objektivität in strittigen Fragen. Sie bringen unterschiedliche koranische Lesarten in den wissenschaftlichen Diskurs ein und dienen so dem Primat der Einheitlichkeit islamischen Religionsunterrichts und islamischer Theologie. Den Religionsgelehrten ist zumindest zuzutrauen, dass sie als ausgewiesene Wissenschaftler mit verschiedenen methodischen und exegetischen Ansätzen vertraut sind und damit zur Verständigung auf gemeinsame Positionen innerhalb des Beirats beitragen. Sie bilden ein Gegengewicht zu einer einseitigen Ausrichtung des Beirats im Sinne der traditionalistisch-konservativen Verbände, ohne dabei jedoch gezielt für eine liberale Position einzutreten.

Von der zweiten Gruppe, den *Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens* wird erwartet, dass ihr Blick sich nicht allein auf eigene Interessen verengt und sie, wenn sie schon nicht für eine Mehrheit sprechen können, zumindest mehrheits*fähige* Positi-

---

922 Vgl. *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 340.
923 So auch *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 270.
924 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, S. 81.
925 *Oebbecke*, ZevKR 56, 2011, S. 270.

onen vertreten. Der Begriff der *„Persönlichkeit des öffentlichen Lebens“* lässt ein gesellschaftliches Ansehen nicht nur bei den Muslimen, sondern gleichsam bei den Nichtmuslimen vermuten. Da sie als Beiratsmitglieder mit der Ausarbeitung von Lehrplänen und der Festlegung universitärer Ausbildungsinhalte betraut sind, also religiöse Kernkompetenzen wahrnehmen, ist es durchaus sinnvoll, auch von ihnen zusätzlich eine theologische, religionspädagogische oder islamwissenschaftliche Qualifikation zu verlangen[926]. Durch diese zusätzliche Anforderung verwischen allerdings die Grenzen zu den Religionsgelehrten, sodass nicht bei jedem nichtorganisierten Beiratsteilnehmer zweifelsfrei erkennbar ist, welcher der beiden Gruppen er zugeordnet sein soll.

3. Die Nichtorganisierten in den Beiräten

Im nordrhein-westfälischen Schulbeirat besteht – der Empfehlung des Wissenschaftsrats folgend – ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Organisierten und Nichtorganisierten. Die Verbände stellen hier vier Vertreter, denen weitere vier nichtorganisierte Teilnehmer gegenüberstehen. Nach § 132 a Abs. 5 Ziff. 2 SchulG NRW setzen diese sich zu gleichen Teilen aus theologisch, religionspädagogisch oder islamwissenschaftlich qualifizierten muslimischen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und weiteren zwei muslimischen Religionsgelehrten zusammen. Als muslimische Persönlichkeit des öffentlichen Lebens nimmt mit *Tuba Isik* zunächst eine Pädagogin und Rechtswissenschaftlerin teil, die außerdem einen Weiterbildungsstudiengang für islamischen Religionsunterricht absolviert hat und zugleich stellvertretende Vorsitzende des Beirats ist. Mit *Sami Alpan* gehört dem Beirat zudem ein Islamkundelehrer an, der auch als Autor an der Erstellung mehrerer Schulbücher für Islamkunde beteiligt war und zwischen 2010 und 2011 Chefsekretär des *Zentrums für soziale Unterstützung* (ZSU) gewesen ist, welches seit 1991 der DİTİB angegliedert ist. In seinem Fall ist das Merkmal der *Verbandsunabhängigkeit* dahingehend zu relativieren, dass er zwar formell einem Verband angehört, aber offiziell nicht als dessen Interessenvertreter fungiert[927]. Dieser Umstand dürfte der Regelung über das zwischen Ministerium und beteiligten Verbänden herzustellende Einvernehmen nach § 132 a Abs. 5 Ziff. 2 SchulG NRW geschuldet sein. Dies ist solange nicht zu beanstanden, wie keine Vereinnahmung durch die Verbände stattfindet bzw. die Unparteilichkeit des Mitglieds nicht in Zweifel

---

[926] So umgesetzt für den nordrhein-westfälischen Schulbeirat: Nach § 132 a Abs. 5 Ziff. 2 müssen auch die muslimischen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens *eine theologische, religionspädagogische oder islamwissenschaftliche* Qualifikation aufweisen, dazu sogleich.

[927] *Oebbecke* stellt mit Blick auf den Münsteraner Hochschulbeirat fest, dass die Verbandsunabhängigkeit weniger aus der tatsächlich fehlenden Verbandszugehörigkeit folge, sondern vielmehr daraus, dass die Person „Leistungen außerhalb des Beirats erbracht“ habe, deren Anerkennung „nicht zur Disposition der Verbände“ stehe, *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 274.

zu ziehen ist. Die Gruppe der islamischen Religionsgelehrten wird vertreten von *Mouhanad Khorchide* und *Hanim Ezder*. *Ezder* ist Germanistin, Pädagogin und Islamwissenschaftlerin, war Mitglied der *Christlich Islamischen Gesellschaft* (CIG) und Vorstandsmitglied des *Koordinierungsrats der Christlich Islamischen Gesellschaften in Deutschland* (KCID). Der bereits an anderer Steele erwähnte Soziologe und Theologe *Khorchide* ist seit 2010 Professor für islamische Religionspädagogik und Leiter des Zentrums für Theologie an der Universität Münster.

Auch die Besetzung des bislang noch nicht konstituierten islamischen Beirats der Universität Münster ist an den Vorschlägen des Wissenschaftsrates ausgerichtet. Wie im nordrhein-westfälischen Schulbeirat sollen im Münsteraner Beirat neben den vier verbandsangehörigen Muslimen vier Nichtorganisierte vertreten sein. Vorgesehen sind zwei muslimische Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, wobei von ihnen – anders als im Schulbeirat – keine besondere theologische, religionspädagogische oder islamwissenschaftliche Qualifikation verlangt wird[928]. Zudem sollen zwei „muslimische Religionsgelehrte" teilnehmen, deren „wissenschaftlicher Sachverstand" in Form einer „Promotion oder vergleichbaren Qualifikation"[929] nachzuweisen ist. Bislang verweigert die Universität jedoch die Benennung der nichtorganisierten Teilnehmer, um eine Konstituierung des Beirats in der vom KRM angestrebten personellen Zusammensetzung zu verhindern[930]. In Münster ist jedoch bislang nicht einmal Einigkeit über die teilnehmenden Verbandsvertreter erzielt worden, deren Einvernehmen wiederum für die Berufung der Nichtorganisierten verlangt wird[931].

Im Tübinger Fakultätsbeirat besteht zwischen Organisierten und Nichtorganisierten dagegen kein ausgeglichenes Verhältnis. Den fünf Verbandsvertretern stehen nur zwei unabhängige Vertreter gegenüber, die vom Rektor der Universität vorgeschlagen werden. Allerdings sollen bereits die Verbandsvertreter ausdrück-

---

[928] § 5 Abs. 1 Ziff. 2 a der Ordnung des konfessionellen Beirats für islamische Theologie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vom 21. Dezember 2011; als Vertreter dieser Gruppe hatte dem Beirat zunächst der Publizist *Eren Güvercin* angehören sollen, der jedoch bereits im Oktober 2013 erklärt hat, angesichts der Auseinandersetzung über die Personen der organisierten Teilnehmer nicht teilnehmen zu wollen, telephonische Auskunft, Herr Ünalan, Kultusministerium NRW.

[929] §§ 5 Abs. 1 Ziff. 2 b, 6 Abs. 3 Sätze 2 und 3 der Ordnung des konfessionellen Beirats für islamische Theologie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vom 21. Dezember 2011.

[930] Zur endgültigen Entsendung der Nichtorganisierten bedürfe es eines Einvernehmens mit den Verbandsvertretern, § 6 Abs. 2 und 3 der *Ordnung des konfessionellen Beirats für islamische Theologie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vom 21. Dezember 2011*.

[931] § 6 Abs. 2, Satz 2 der Ordnung des konfessionellen Beirats für islamische Theologie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vom 21. Dezember 2011.

lich über theologische Kompetenz verfügen[932]. Gleiches gelte für die verbandsexternen Beiratsmitglieder, die darüber hinaus muslimische Theologen mit „akademischer Laufbahn und Erfahrung im akademischen Umfeld“ sein sollen[933]. Eine Liste mit den ursprünglichen Teilnehmern des Beirats wurde von der Universität zum Zeitpunkt der Berufung und Konstituierung des Beirats veröffentlicht. Die zahlreichen, seither vorgenommenen personellen Veränderungen sind hingegen nicht mehr öffentlich dokumentiert.

III. Verfassungsrechtliche Anfragen und abzuleitende Anforderungen

1. Widerspruch zur bekenntnisorientierten Ausrichtung von Religionsunterricht und Theologie

Der Beirats-Unterricht unterscheidet sich von anderen Religionsunterrichtsmodellen ebenso wie Theologie von Religionswissenschaften in dem Merkmal der Bekenntnisgebundenheit. Sowohl islamischer Religionsunterricht als auch islamische Theologie setzen *das* islamische Bekenntnis als bestehende Wahrheit voraus. Um diese Bekenntnisgebundenheit zu gewährleisten, muss die Bekenntnisangehörigkeit aller an der Festlegung der Unterrichts- und Studieninhalte beteiligten Personen gewährleistet sein. Die Zugehörigkeit zum Islam muss also bei Verbandsvertretern wie verbandsunabhängigen Beiratsmitgliedern verfassungsnotwendig gegeben sein. Mangels formalisierter Bekenntniszugehörigkeit, die sich bei den Christen in der Kirchenmitgliedschaft äußert, ist diese Zugehörigkeit aber nicht zweifelsfrei feststellbar. Unzulässig und mit der Teilnahme am Beirat unvereinbar ist jedenfalls die Zugehörigkeit zu einer nicht-islamischen Religionsgemeinschaft bzw. zu einem nicht-islamischen Bekenntnis. Schwierigkeiten bereitet die Feststellung der Islamzugehörigkeit bei säkularen Muslimen, die sich allein durch ihre Herkunft für eine Teilnahme am Islamdiskurs empfehlen, also eine islamische Sozialisierung erfahren haben, ansonsten aber wenig oder gar nicht religiös sind, ohne sich aber ausdrücklich vom Islam losgesagt zu haben. Die Einbindung sogenannter „Herkunfts- oder Kulturmuslime“[934] steht einer Bekenntnisgebundenheit von Religionsunterricht und Theologie entgegen. Von ihnen zu unterscheiden sind die liberalen, aber bekennenden Muslime. Zwar mag einer kaum bis gar nicht religiösen Person eine liberal-religiöse Ausrichtung noch eher behagen als eine traditionalistisch-religiöse, doch ist die Frage der Islamzugehörigkeit nicht gleich-

---

932 Pressemeldung der Universität Tübingen vom 03.05.2011, Newsletter Uni Tübingen aktuell Nr. 3/2011: Forschung, abrufbar unter: http://www.uni-tuebingen.de/aktuelles/newsletter-uni-tuebingen-aktuell/2011/3/forschung/1.html (15.08.2014).

933 So der Wortlaut einer früheren Version der in voranstehender Fn. zitierten Pressemitteilung, S. 1, abrufbar unter www.uni-tuebingen.de/uploads/media/11-05-03PM_Islamzentrum.pdf (11.12.2015).

934 *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 274.

zusetzen mit der Frage nach liberal oder traditionalistisch. Denn die liberalen Muslime stehen für eine eigene (nämlich liberale, moderne, streitbare) Koranauffassung, also für eine bestimmte Bekenntnisausrichtung innerhalb des Islam, wohingegen die Haltung des „*Islamkritikers*" kaum mehr innerhalb des islamischen Bekenntnisses anzusiedeln ist. Die nichtreligiöse Option ist zwar eine kultur- und gesellschaftspolitische Option, aber keine innerislamische Richtung, die in einem Religionsunterricht abzubilden ist; schließlich soll durch den Beirat eine islamische Theologie und keine Form der Kulturwissenschaften etabliert werden. Während also die liberalen Muslime das innerislamische Spektrum erweitern und die Repräsentativität des Beirats erhöhen, verlassen reine „Kulturmuslime" die islamische Innenperspektive.

In der Islamkonferenz ist die Zusammenarbeit mit „Herkunfts- oder Kulturmuslimen" hingegen erprobt und hat sich dort – zumindest zeitweise – bewährt. Ihr gehörte in der ersten Phase des Zusammentretens neben Anwälten, Ärzten, Schriftstellern und Journalisten auch die als „*islamkritisch*" geltende Sozialwissenschaftlerin und Publizistin *Necla Kelek* an. Allerdings unterscheidet sich der Beirat von der Islamkonferenz schon funktional grundlegend. Er ist keine reine Artikulations- und Kommunikationsplattform, die auf einen breit angelegten Dialog mit der islamischen Bevölkerung angelegt ist, sondern muss einen theologisch fundierten Kompromiss hervorbringen. Ist es im Rahmen der Islamkonferenz verfassungsrechtlich unbedenklich und möglicherweise ertragreich, kritische Anfragen an den Islam auch aus der Außenperspektive zuzulassen, verbietet sich das für bekenntnisorientierte Bildungseinrichtungen.

Vor allem die begrifflich schwach konturierte Gruppe der „Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens" ist der Gefahr einer inhaltlichen Verfremdung durch *Kultur- und Herkunftsmuslime* zugänglich. Insofern ist es begrüßenswert, dass die gesetzliche Regelung zum nordrhein-westfälischen Schulbeirat die Anforderungen um eine *theologische, religionspädagogische oder islamwissenschaftliche Qualifikation* erweitert, aber auch nachvollziehbar, dass die Universität Tübingen vollständig auf die Einbindung muslimischer „Persönlichkeiten" verzichtet und stattdessen allein auf muslimische Theologen setzt. Der Fall von *Sven Kalisch* verdeutlicht, dass die Problematik auch für Personen virulent werden kann, deren wissenschaftliche Qualifikationen außer Frage stehen, die also der Gruppe der „muslimischen Religionsgelehrten" zuzuordnen sind. *Kalisch* hatte als Theologieprofessor die historische Validität der Darstellungen islamischer Frühgeschichte angezweifelt und die Existenz des Propheten Mohammed in Frage gestellt[935]. In der anhaltenden Diskussion über seinen Nachfolger als Leiter des Zentrums für Islamische Theologie in Münster, *Mouhanad Khorchide*, geht es hingegen um eine innerislamische Auseinandersetzung, nämlich zwischen liberaler und orthodoxer Islamauffassung, wäh-

[935] *Uçar*, RdJB 2010, S. 18 f.

rend die Islamzugehörigkeit *Khorchides* außer Frage steht[936]. So kontrovers seine Person als Theologieprofessor in Münster auch diskutiert wird, als Mitglied des nordrhein-westfälischen Schulbeirats ist *Khorchide* auch bei den Beteiligten Verbänden – soweit ersichtlich – anerkannt und unumstritten. Sofern die zunächst von den Rektoren bzw. vom Schulministerium vorgeschlagenen Personen jedoch Anlass zum Zweifel an ihrer islamischen Bekenntniszugehörigkeit und Religiosität zulassen, bietet die im folgenden Abschnitt genauer darzustellende *Einvernehmensregelung* den Verbandvertretern an allen Standorten eine Handhabe, die Berufung solcher Personen in den Beirat zu verhindern.

2. *Widerspruch zum Neutralitätsgebot*

Ebenso wie durch die Besetzungskompetenz hinsichtlich der Verbandsvertreter droht auch durch das Bestimmungsrecht über die verbandsexternen Beiratsteilnehmer eine Verletzung des Neutralitätsgrundsatzes. Während Kultusministerien die Teilnahme der verschiedenen Organisationen wenigstens noch an objektivierte gruppenbezogene Kriterien knüpfen können (und müssen), kann es für die nichtorganisierten Muslime keinen vergleichbaren Maßstab geben. Mangels klarer Auswahlkriterien für religiöse Individuen und der nur auf maximal vier Mandate beschränkten Kapazität ist es dem einzelnen Muslim nicht möglich, seine Nichtberücksichtigung als Gleichheitsverstoß geltend zu machen bzw. eine entsprechende Berücksichtigung einzufordern. Gleichzeitig ist die Entscheidung über die Berufung damit in noch höherem Maße staatlichen Opportunitätserwägungen ausgesetzt und dementsprechend kaum einer objektiven Beurteilung zugänglich.

---

936 Der KRM hat im Dezember 2013 ein „Gutachten" veröffentlicht, welches den Anspruch erhebt, die theologischen Thesen *Khorchides* Buch „Islam ist Barmherzigkeit" zu widerlegen. In diesem „Gutachten", an dessen Erstellung unter anderem zwei Studenten der Islamwissenschaften beteiligt waren, heißt es, *Khorchides* Schlussfolgerungen erschienen „spekulativ", seien „schwer nachvollziehbar" und gekennzeichnet durch „das unreflektierte und zugleich willkürliche Ausrichten am Buchstaben"; *Khorchide* vertrete ein auf Liebe und Barmherzigkeit „verengtes" Islamverständnis; zudem sei seine Methodik zur Übersetzung verschiedener Koranpassagen „fragwürdig", *Gutachten des Koordinationsrates der Muslime (KRM) zu theologischen Thesen von Mouhanad Khorchide in seinem Buch „Islam ist Barmherzigkeit"*, abrufbar unter: koordinationsrat.de/ media/File/gutachten_krm_17122013.pdf (S. 3, 4 und 56 des Dokuments, 13.12.2015). *Mouhanad Khorchide* steht indes für einen reformierten Islam und tritt dabei für eine historisch-kritische Korandeutung ein: „*Der freie Mensch steht im Zentrum göttlichen Interesses. Diese Freiheit betrifft auch die islamische Tradition. Wo sie unreflektiert bleibt, dort ist sie unfruchtbar für die heutige Theologie. Wo sie aber diskutiert wird, eröffnet sie Horizonte. Denn Tradition ist ein Teil des Weges, nicht das Ziel.* […] *Freiheit heißt für uns Wissenschaftler, kritische Distanz zu den eigenen Positionen zu wahren.* […] *Der Koran fragt kritisch: ‚Wenn nun aber die Väter nichts verstanden haben und nicht rechtgeleitet waren?'* ", Beitrag in: DIE ZEIT vom 03.12.2009, Nr. 50/2009; *Khorchide* führt weiterhin aus: „Eine wortwörtliche Lesart des Koran, die seinen Entstehungskontext unberücksichtigt lässt, stellt junge Muslime vor die Wahl einer ‚anti-koranischen Modernisierung' oder einer ‚anti-modernen' Korantreue […], *Khorchide*, Der islamische Religionsunterricht zwischen Integration und Parallelgesellschaft, S. 183.

Dennoch ist die staatliche Bestimmungskompetenz als solche auch hier alternativlos. Anstelle der Ministerien und Hochschulrektoren wären sonst allein die Verbände in der Lage, Personen in den Beirat zu berufen. Selbst wenn die berufenen Personen keine Mitglieder der Verbände wären, könnte jedenfalls von einer vollständigen Verbandsunabhängigkeit nicht die Rede sein. Die Prämisse der Verbandsunabhängigkeit bedingt also, dass die Besetzungskompetenz den staatlichen Stellen obliegt. Andererseits vermag nur die Einbindung der Verbände in die Entscheidung über die teilnehmenden Nichtorganisierten den Vorwurf einer neutralitätswidrigen Besetzungspraxis auszuräumen[937]. Daher ist es unter Abwägung der Verfassungsinteressen sachgerecht, die Verbände nicht vollständig von der Besetzungskompetenz über die nichtorganisierten Beiratsteilnehmer auszuschließen. Für den Schulbeirat in Nordrhein-Westfalen bestimmt § 132 a Abs. 5 Ziff. 2 SchulG ausdrücklich, dass beide Gruppen von Nichtorganisierten vom Schulministerium „im Einvernehmen" mit den islamischen Organisationen bestimmt werden. In Münster ist über die verbandsexternen Muslime ebenfalls ein Einvernehmen zwischen Universität und KRM erforderlich[938]. Die Universität legt dazu zunächst eine Vorschlagsliste mit mindestens drei Personen vor und benennt – sofern keine Einigung erzielt wird – eine Person aus einer vom KRM aufgestellten Liste, der seinerseits eine Person aus der Liste der Universität benennt[939]. Im Konfliktfall haben die organisierten Muslime also bezüglich einer Person das Vorschlagsrecht und können bezüglich der zweiten zwischen mindestens drei vorgeschlagenen Personen auswählen. Und auch in Tübingen werden die unabhängigen Vertreter vom Rektor vorgeschlagen und erst nach Herstellung eines Einvernehmens benannt[940]. Durch diese an allen Standorten geltende Einvernehmensregelung ist eine Besetzung nach staatlicher Opportunität gegen den Willen der Verbände nicht mehr möglich. Die staatliche Bestimmungskompetenz ist auf ein Benennungs- bzw. Vorschlagsrecht und damit auf ein funktionales Minimum beschränkt.

Vor allem aber verlangt das Neutralitätsgebot eine institutionelle Staatsunabhängigkeit. Die *verbands*unabhängigen Muslime müssen in gleichem Maße *staats*unabhängig sein, um eine Vereinnahmung der religionsgemeinschaftlichen Kooperationskompetenzen durch den Staat auszuschließen. Sobald die Nichtorganisierten im Beirat die Staatlichkeit vertreten, verschafft sich der Staat in verfassungswidriger Weise Zugang zu den religionsgemeinschaftlichen Kooperationsbefugnissen. Daher verbietet sich die Teilnahme von Politikern und Beamten oder Personen,

[937] *Classen,* Religionsrecht, Rn. 500 (S. 206).

[938] § 6 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 der Ordnung des konfessionellen Beirats für islamische Theologie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vom 21. Dezember 2011.

[939] § 6 Abs. 2 Sätze 3 und 4, Abs. 3 Satz 1 der Ordnung des konfessionellen Beirats für islamische Theologie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vom 21. Dezember 2011.

[940] Informationspapier über den Beirat, Aushändigung an Pressevertreter anlässlich der Pressekonferenz der Universität Tübingen am 3. Mai 2011.

deren Handeln von haushalts-, integrations- oder sicherheitspolitischen Erwägungen geleitet sein kann[941]. Vor diesem Hintergrund ist auch die Teilnahme eines Religionskundelehrers am nordrhein-westfälischen Schulbeirat rechtfertigungsbedürftig. Als Beamter ist auch der theologisch ausgebildete Lehrer nicht nur religiösen, sondern gleichsam staatlichen Interessen verpflichtet[942]. Für Hochschullehrer wird dieses Spannungsverhältnis durch die Freiheit der Wissenschaft nach Art. 5 Abs. 3 GG weitestgehend aufgelöst.

Der Staat nimmt eine neutralitätswidrige religiöse Bewertung vor, wenn er bestimmte, die religiöse Auffassung betreffende Teilnahmekriterien aufstellt. Die einzig zulässigen personenbezogenen Anforderungen an die Teilnahme sind daher die Verbandsunabhängigkeit sowie die theologische Qualifikation bzw. die Klassifizierung als Person des öffentlichen Lebens. Neutralitätswidrig wäre es, wenn zusätzlich eine bestimmte Islamauffassung eingefordert wird, Ministerien und Rektoren also etwa gezielt moderate Muslime als Teilnehmer benennen würden. Wenn der Staat gezielt liberale Muslime in den Beirat beruft, setzt er sich dem berechtigten Vorwurf aus, ausgerechnet die islamische Richtung an der Definition des wissenschaftlich institutionalisierten Islam zu beteiligen, die seinen Ideen von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie inhaltlich am nächsten kommt. Jeder Versuch, eine aus staatlicher Sicht missliebige Strömung zurückzudrängen, mündet – trotz des legitimen Interesses an der Verhinderung verfassungsfeindlicher Inhalte in Unterrichts- und Studienplänen – in einer „Gegenindoktrination", die ihrerseits zu einer unzulässigen „Verwässerung" islamischer Inhalte führen muss[943]. Klar ist aber auch, dass ein theologisch qualifizierter Muslim niemals frei von Präferenzen für eine bestimmte innerislamische Ausrichtung sein kann. In der Konsequenz muss es daher zulässig sein, dass liberale Muslime am Beirat teilnehmen, nur darf ihre liberale Ausrichtung aus staatlicher Sicht nicht das ausschlaggebende Kriterium für ihre Berufung in den Beirat sein. Gerade durch seine theologische Qualifikation ist auch einem liberal ausgerichteten Theologieprofessor oder Islamwissenschaftler zuzutrauen, dass dieser, weil er mit verschiedenen exegetischen Methoden vertraut ist, im innerislamischen Diskurs eine überpartikulare Position vertritt. Insofern ist es sinnvoll, dass die Teilnahme am nordrhein-westfälischen Schulbeirat eine „theologische, religionspädagogische oder islamwissenschaftliche Qualifikation" voraussetzt. Ein Bemühen des Staates, erklärtermaßen gemäßigten, liberalen oder reformatorischen Muslimen bevorzugt zur Teilnahme zu verhelfen, lässt

---

941 Vgl. auch *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 339.

942 Der Wissenschaftsrat befand mit Bezug auf islamische Beiräte auf Universitätsebene, dass „Mitglieder der jeweiligen Universität" allein mit beratender Stimme beteiligt sein dürfen, um die „inhaltliche Unabhängigkeit des Beirats von der Universität" zu gewährleisten, *Wissenschaftsrat*, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, S. 81.

943 *Stock,* NWVBl. 2005, S. 292.

sich den Besetzungen der Beiräte Nordrhein-Westfalen, Münster und Tübingen nicht ablesen.

Durch die Wahrnehmung der Besetzungskompetenz verschafft sich der Staat mittelbaren Zugang zur religiösen Wahrheitsfrage. Solange diese Besetzungskompetenz allerdings in Abstimmung mit den Verbänden ausgeübt und kein Vertreter der Staatlichkeit in den Beirat berufen wird und zudem die Teilnahme nicht an Kriterien gebunden ist, deren Feststellung dem Staat eine religiöse Bewertung abverlangt, sind tatsächliche Einflussmöglichkeiten hinreichend begrenzt.

3. Widerspruch zum Paritätsgebot

Eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung zugunsten einer Einbindung oder gar einen paritätischen Anspruch auf Einbindung gibt es – wie dargestellt – nicht. Dem Paritätsgebot könnte vielmehr die gegenteilige Wertung entnommen werden, wenn nämlich die im Beirat verwirklichte Einbindung aus Sicht der Verbände eine verfassungsrechtlich angreifbare Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem darstellt. Diese Gleichbehandlung wäre darin zu erkennen, dass der Staat den Verbandsunabhängigen im Beirat gleiche Beteiligungsrechte einräumt wie den Verbandsangehörigen. Die verfassungsrechtliche Ideallösung nach Art. 7 Abs. 3 GG sieht Partizipationsrechte nur für repräsentative Religionsgemeinschaften im engeren Sinne vor, die es aber nach Ansicht der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg derzeit nicht gibt. Während die Verbände jedoch zumindest einige der konstituierenden Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft erfüllen und sich somit zumindest *auf der Schwelle* zur Religionsgemeinschaft befinden, sind die Nichtorganisierten von einem Zustand, der sie zu einem Anspruch berechtigt, noch wesentlich weiter entfernt. Aus ihrer Sicht stellt sich die Gewährung religiöser Teilhaberechte als noch weiter reichendes Entgegenkommen dar. Dass Verbandsunabhängige nun trotz defizitärer oder gänzlich fehlender organisatorischer und institutioneller Grundstrukturen in gleicher Weise berücksichtigt werden wie Verbandsangehörige, könnte ein unzulässiger Verzicht auf eine möglicherweise verfassungsrechtlich gebotene Differenzierung darstellen und damit gleichheitswidrig sein.

Doch bereits die Annahme einer Gleichbehandlung ist zweifelhaft. In Tübingen kann von einer solchen Gleichbehandlung schon deswegen kaum die Rede sein, weil den zwei Nichtorganisierten dort eine Überzahl von fünf Verbandsvertretern gegenübersteht. Doch auch an den Standorten Nordrhein-Westfalen und Münster ist die Annahme einer Gleichbehandlung trotz zahlenmäßiger Ausgeglichenheit der Gruppen im Ergebnis unbegründet, da die Partizipationsrechte der Organisierten gegenüber jenen der Nichtorganisierten umfangreicher und höherwertig sind. Die Überlegenheit, die sich bereits in der dargestellten Einvernehmenslösung bei der Auswahl der am Beirat beteiligten Nichtorganisierten zeigt, äußert sich namentlich in der bevorzugten Stellung bei Abstimmungen. Im nordrhein-westfälischen Schulbeirat entscheidet bei wiederholter Stimmgleichheit der

Vorsitzende[944]. Da dieser aus der Mitte der Verbandsangehörigen gewählt wird[945], steht den Organisierten trotz fehlender Abstimmungsmehrheit die Letztentscheidungskompetenz in Pattsituationen zu. Diese Abstufung in den Beteiligungsrechten lässt die Annahme einer Gleichberechtigung damit auch im Schulbeirat Nordrhein-Westfalens nicht zu. Im Münsteraner Beirat muss über das Mehrheitserfordernis hinaus auch jeweils immer eine Mehrheit innerhalb der Gruppe der Organisierten vorliegen[946]. Damit ist die Position der Gruppe der Organisierten zwar gestärkt, doch verhindert die Regelung nicht, dass die Nichtorganisierten die Beschlussfassung blockieren können. Anders als im nordrhein-westfälischen Schulbeirat kann der Vorsitzende in Münster auch ein Vertreter der Nichtorganisierten Muslime sein[947]. Allenfalls in Münster ist daher eine Gleichbehandlung zwischen Organisierten und Nichtorganisierten auszumachen. Gegen einen Paritätsverstoß spricht jedoch, dass den Verbandsvertretern bei der Bestimmung über die „Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens" ein Mitspracherecht eingeräumt und die Gefahr einer Pattsituation bereits durch eine bedingt verbandsopportune Besetzung des Beirats vereitelt wird. Im Falle nicht zu erzielender Einigkeit obliegt den Verbandsvertretern nämlich – wie bereits dargestellt – ein *Vorschlags*recht hinsichtlich der *einen* und immerhin ein *Auswahl*recht hinsichtlich der *anderen* Person. Damit tragen alle Standorte den Unterschieden zwischen Organisierten und Nichtorganisierten in hinreichender Weise Rechnung.

Selbst eine zahlenmäßige Ebenbürtigkeit zwischen Organisierten und Nichtorganisierten begründet daher für sich betrachtet noch keinen Gleichheitsverstoß. Das wäre jedoch dann anders zu beurteilen wenn sich das ausgeglichene Verhältnis an sachfremden Erwägungen orientieren würde. Die religiöse Ausrichtung stellt schon aus Neutralitätsgesichtspunkten ein schlechthin unzulässiges Auswahlkriterium dar. Das Verhältnis zwischen verbandsangehörigen und verbandsunabhängigen Muslimen in den nordrhein-westfälischen Beiräten entspricht jedoch dem kolportierten Verhältnis von Verbandsangehörigen und Verbandsunabhängigen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, wonach maximal die Hälfte der Muslime in Deutschland als von den Verbänden repräsentiert gelten kann. Das im Beirat abgebildete Verhältnis orientiert sich damit an der derzeitigen empirischen Realität des Islam in Deutschland, die jedoch auch Schwankungen unterliegt und derzeit nur auf Schätzungen basiert. Sollten die beteiligten Verbände jedoch einen Zuwachs an Mitgliedern verzeichnen können oder eine Repräsentationskraft darlegen, die über die aktuellen Einschätzungen hinausgeht, können die Beiräte den Anforderungen des Paritätsgebots nur solange genügen, wie auch die Kräfteverhältnisse im Beirat an die aktualisierten Entwicklungen und Erkenntnisse ange-

[944] § 6 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Beirats NRW.
[945] § 14 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Beirats NRW.
[946] § 8 Abs. 1 der Ordnung des Beirats Münster.
[947] § 5 Abs. 2 der Ordnung des Beirats Münster.

passt werden. Es empfiehlt sich daher eine Überprüfungsklausel, wie sie sich in der Ordnung des Münsteraner Beirats findet. Diese sieht bei erheblichen Änderungen in der Organisationsstruktur der Muslime in Deutschland eine Anpassung vor[948].

4. *Widerspruch zur Präferenz des Verfassungsgebers, Partizipationsrechte nur organisierten Kollektiven einzuräumen*

Mit der Ambition, nichtorganisierte Muslime einzubeziehen, entfernt sich der Gesetzgeber noch weiter vom Verfassungsideal der Kooperation mit einer Religionsgemeinschaft als er es durch die Zusammenarbeit mit einem Koordinationsgremium ohnehin schon tut. Zwar werden auch die beteiligten Dachverbände von den Ländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg nicht als Religionsgemeinschaften bzw. als hinreichend repräsentative Religionsgemeinschaften angesehen, doch handelt es sich bei ihnen immerhin um Personenzusammenschlüsse, die aus der rechtlich nicht greifbaren Masse von Gläubigen hervortreten und sich in ihrer Überindividualität grundsätzlich vom nichtorganisierten Islam unterscheiden. Auch ihnen steht zwar kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Wahrnehmung religionsgemeinschaftlicher Beteiligungsrechte zu, im Gegensatz zu den Nichtorganisierten sind sie jedoch als religiöse Kollektive zumindest potentielle Träger des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften.

Da die Kooperationsform des Art. 7 Abs. 3 GG, der den verfassungsrechtlichen Idealzustand beschreibt und eine Zusammenarbeit mit Religionsgemeinschaften im engeren Sinne vorsieht, keinen Anspruch auf Exklusivität erhebt[949], kann auch die Beteiligung verbandsunabhängiger Einzelpersonen zulässig sein, sofern keine verfassungsrechtliche Grundentscheidung entgegensteht. Ob bei religiöser Anstaltsseelsorge, den Sondervorschriften in den Bereichen des Dienst-, Arbeits- und Sozialrechts oder korporativen Rechten aus Art. 137 Abs. 5 WRV – Jeweils knüpft der Verfassungsgeber an die Existenz einer Gruppe an und stärkt damit die kollektive im Verhältnis zur individuellen Religionsausübung[950]. Es ist eine deutliche Präferenz des Verfassungsgebers für die exklusive Berücksichtigung organisierter Glaubensgruppen bei bestimmten staatskirchenrechtlichen Gewährleistungen auszumachen. Auch die Partizipation auf den Gebieten des Religionsunterrichts und der Fakultäten soll nach verfassungsrechtlicher Wertung von religiösen Zusammenschlüssen ausgeübt werden. Der nichtorganisierte Islam ist aber kein solcher religiöser Zusammenschluss, sondern in formeller Hinsicht nicht mehr als die Summe einer (ungefähr bestimmbaren) Vielzahl von verbandsunabhängigen Gläubigen. Diesem Zusammenschluss fehlt es an einem inneren verbin-

---

[948] § 11 der Ordnung des Beirats Münster.
[949] Vgl. oben, Kap. 4 B III.
[950] *De Wall,* in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 38.

denden Zweck, dessen es zur Annahme eines Kollektivs bedarf. *Der nichtorganisierte Islam* ist weder originärer Träger des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften noch Träger kollektiv-religiöser Beteiligungsrechte. Durch die Einbeziehung nichtorganisierter Muslime werden also religiöse Individuen entgegen der verfassungsrechtlichen Präferenz mit kollektiv-religiösen Beteiligungsrechten ausgestattet[951].

Allerdings ist auch hier wieder entscheidend zu berücksichtigen, dass die nichtorganisierten Beiratsteilnehmer nicht über gleichwertige, sondern gegenüber den Organisierten stark abgeschwächte Beteiligungsrechte verfügen. Wie soeben ausgeführt, sind Vertreter religiöser Organisationen in Tübingen gegenüber den organisatorisch Unabhängigen in der Unterzahl und auch in Nordrhein-Westfalen sind die Verbandsvertreter bei Abstimmungen und Beschlussfassungen nicht auf die Unterstützung der Nichtorganisierten angewiesen. Die Herbeiführung einer Abstimmungsmehrheit durch die Nichtorganisierten ist an keinem Standort möglich. Zudem wird den organisierten Beiratsmitgliedern an allen drei Standorten, die eine Einbeziehung Nichtorganisierter vornehmen, auch ein Mitbestimmungsrecht über die Personen der Nichtorganisierten, in Form eines grundsätzlichen Einvernehmenserfordernisses bzw. eines Auswahl- oder Vorschlagrechts eingeräumt. Damit wird die bevorzugte Stellung der Verbände als zumindest potentielle Träger religiöser Partizipationsrechte in den Regelungen zu den Beiräten abgebildet. Dass staatskirchenrechtliche Partizipationsrechte Organisierten *exklusiv* zustehen sollen und Nichtorganisierte von den Partizipationsrechten zwingend *vollständig* auszuschließen sind, lässt sich aus der verfassungsrechtlichen Präferenz nicht ableiten.

Die verfassungsrechtliche Grundentscheidung bevorzugter Berücksichtigung organisierter Glaubensgruppen könnte schließlich noch dadurch unterminiert werden, dass den Nichtorganisierten der Anreiz zur konsequenten Verfolgung ihrer zum Teil bereits eingeleiteten Formierungsbestrebungen genommen wird[952]. Ein solcher Effekt wäre zu befürchten, wenn mit der Einbeziehung suggeriert würde, dass die Wahrnehmung von Partizipationsrechten nicht mehr durch die Annahme verbesserter Organisationsstrukturen bedingt sei. Dieser Eindruck widerspräche klar den tatsächlichen Verhältnissen, da die Einbeziehung Nichtorganisierter jenseits der Beiratslösung keine Perspektive hat. Von den Verbänden, welche in absehbarer Zeit als Religionsgemeinschaften alleinige Träger religiöser Beteiligungsrechte sein sollen, ist eine entsprechende Initiative zur Einbeziehung verbandsexterner Vertreter nämlich nicht zu erwarten[953]. Zumindest in Nord-

---

951 *De Wall,* in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 37.

952 So etwa *Heinig*, der von *„Fehlanreizen"* spricht, ZevKR 56 (2011), S. 258.

953 In der KRM-Stellungnahme zum Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen heißt es, dass die Verbände „keine anderen Mitentscheider akzeptieren" und über die Heranziehung „externen Sachverstands" selbst bestimmen müssen, vgl. *Stellungnahme zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)" in NRW*, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (14.10.2014).

rhein-Westfalen soll es sich bei dem Beiratsmodell ausdrücklich nur um eine zeitlich begrenzte Übergangslösung handeln[954]; bereits der Wissenschaftsrat hatte eine Erprobungsphase angeraten[955]. Wegen dieser zeitlichen Begrenzung wird den Nichtorganisierten bei genauer Betrachtung kein Anlass gegeben, ihre Formierungsabsichten einzustellen. Wollen sie über die zeitliche Geltungsdauer der Beiräte hinaus Gestaltungsrechte wahrnehmen, so stehen ihnen diese nur noch als Religionsgemeinschaften zu. Der Formierungsdruck wird durch die zeitliche Begrenzung nur vorübergehend ausgesetzt, bleibt aber für den Zeitraum nach Ablauf des Modells uneingeschränkt aufrechterhalten.

Obwohl eine zeitliche Befristung an den Standorten Münster und Tübingen nicht ausdrücklich normiert ist und selbst beim nordrhein-westfälischen Religionsunterricht keine letzte Gewissheit darüber besteht, ob das zunächst als Übergangslösung gedachte Modell nicht doch – wie bereits jetzt vereinzelt befürwortet[956] – zu einer dauerhaften Lösung avanciert[957], wird zumindest eine Beteiligung Nichtorganisierter nicht mehr stattfinden, sobald die beteiligten Dachverbände als Religionsgemeinschaften anerkannt sind. Gegen die Annahme eines Wegfalls der Formierungsanreize spricht zudem die dargestellte Stufung der Beteiligungsrechte. Die Annahme einer Gleichberechtigung, die eine Einstellung weiterer Formierungsbemühungen auf Seiten der Nichtorganisierten bewirken könnte, beruht daher auf einer Überinterpretation der ihnen tatsächlich eingeräumten Mitwirkungsbefugnisse.

---

954 § 132 a SchulG NRW ist im Gesetzestext als *Übergangsvorschrift gekennzeichnet,* die zeitliche Begrenzung bis zum 31. Dezember 2018 ist in Art. 2 des Schulrechtsänderungsgesetzes NRW festgelegt; an den übrigen Standorten gibt es vergleichbare Befristungen – soweit sich dies anhand der verfügbaren Materialien beurteilen lässt – nicht.

955 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, S. 81.

956 *Oebbecke,* ZevKR 56 (2011), S. 278.

957 *Heinig,* ZevKR 56 (2011), S. 259; *Oebbecke,* ZevKR 56 (2011), S. 278.

E. Verfassungsrechtlich relevante Wechselwirkungen zwischen den Kooperationsformen

I. Beurteilung bei fehlender Religionsgemeinschaftsqualität der teilnehmenden Verbände

1. *Freiwilligkeit der Teilnahme und fehlende Wahlmöglichkeit zwischen den Kooperationsformen*

Ebenso wenig wie die Mitwirkung an Religionsunterricht und Fakultäten darf eine Teilnahme am Beirat für die Verbände verpflichtend sein[958]. Die Annahme einer staatlicherseits ausgesprochenen Verpflichtung, also eines tatsächlichen *Zwangs in den Beirat* ist allerdings auch fernliegend. Die in Tübingen beteiligten Verbände nehmen teil, weil sie der Einladung der Universität gefolgt sind und auch KRM und Schura in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen steht es frei, das Kooperationsangebot auszuschlagen. Die Verbände, die den Spitzenverbänden und überverbandlichen Zusammenschlüssen angehören, haben zwar selbst keinen eigenen Teilnahmewillen geäußert, gehören jedoch übergeordneten Organisationsgrößen an, denen die Entscheidungskompetenz im Innenverhältnis eingeräumt ist. Entspricht die gemittelte Teilnahme am Beirat dennoch nicht dem Willen eines Verbands, ist dies allein dem organisatorischen Aufbau bzw. den innergemeinschaftlichen Kompetenzverteilungen zwischen Gesamt- und Einzelorganisationen geschuldet und nicht mehr auf einen staatlich ausgeübten Zwang zurückzuführen.

Das scheinbare Problem eines *Zwangs in den Beirat* ist tatsächlich eher ein Problem der gleichzeitigen Verwehrung von Alternativen. Die beteiligten Verbände präferieren einen Religionsunterricht in eigener Regie[959]. Die Lösung über einen Beirat mit der staatlich ausgeübten Besetzungskompetenz und der Beteiligung verbandsunabhängiger Muslime ist für sie nicht der angestrebte Idealzustand, sondern – überspitzt ausgedrückt – das *geringere Übel* gegenüber dem vollständigen Verzicht auf jedwede Beteiligung an bekenntnisbezogenen Bildungseinrichtungen. Das von den Verbänden möglicherweise als staatliche Druckausübung empfundene Prinzip „*im Beirat oder gar nicht*“ ist dabei keine aus unzulässigen Verknüpfungen errichtete Drohkulisse, sondern das Ergebnis einfacher Gesetzes- und Verfassungsanwendung. Denn zum einen liegen zumindest unter Zugrundelegung der

[958] *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 272; eine *Freiwilligkeit* verlangt auch *de Wall,* in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 40, allerdings begründet er das Erfordernis mit dem religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrecht, welches seiner Auffassung auch den im Beirat vertretenen Verbänden zustehe, die dieses als „*gebündeltes Selbstbestimmungsrecht*“ für die ihnen angehörenden Moscheegemeinden wahrnehmen (S. 37).

[959] So etwa der KRM in seiner Stellungnahme zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)“ in NRW, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (14.10.2014).

von den Ländern – mit Ausnahme von Hessen – vertretenen Rechtsauffassung die Anspruchsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG nicht vor und zum anderen fehlt es an alternativen Möglichkeiten zur Geltendmachung von Kooperationsansprüchen[960]. In den betroffenen Bundesländern gibt es also derzeit keine andere Möglichkeit zur Realisierung bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts und bekenntnisgebundener islamischer Theologie, die den Idealvorstellungen der Verbände näherkommt. Die Freiwilligkeit der Teilnahme ist nicht deswegen infrage zu stellen, weil der Beirat seine Attraktivität für die islamischen Organisationen derzeit vor allem aus seiner Alternativlosigkeit bezieht. Damit wird die Teilnahme am Beirat den Verbänden weder tatsächlich noch faktisch aufgedrängt. Den beteiligungsberechtigten und zur Teilnahme eingeladenen Verbänden verbleibt die freiwillige Entscheidung, ob sie das Kooperationsangebot annehmen oder nicht. Dass darüber hinaus keine Auswahlmöglichkeit zwischen den verschiedenen Kooperationsformen besteht, ist die Konsequenz einer (nicht zwingenden, aber derzeit noch vertretbaren) Rechtsauslegung. Erst wenn der Staat einem Verband, der tatsächlich alle Voraussetzungen einer Einzelkooperation erfüllt, die Fähigkeit zur alleinigen Kooperation auf Basis des Art. 7 Abs. 3 GG abspricht, enthält er dem Verband die ihm zustehende Kooperationsalternative vor und perpetuiert in unzulässiger Weise den Zustand einer fehlenden Wahlmöglichkeit.

2. *Manifestation des Zustands fehlender Wahlmöglichkeit*

Die Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaft markiert den verfassungsrechtlichen Idealzustand. Die Zusammenarbeit mit einem Koordinationsgremium wie dem Beirat stellt dagegen aus verfassungsrechtlicher Sicht nur eine Hilfskonstruktion dar, die den Missstand zu kompensieren versucht, dass die besonderen Gegebenheiten der islamischen Organisationsstruktur eine Verwirklichung dieses Verfassungsideals nicht zulassen. Selbst wenn das Beiratsmodell für die Muslime womöglich in praktischer Hinsicht sogar die bessere Kooperationsform darstellt[961], gewährt es dem Staat doch weiterreichenden und rechtfertigungsbedürftigen Zugang zu religiösen Inhalten. Tatsächlich ist der erhöhte staatliche Einfluss in Form der von ihm auszuübenden Besetzungskompetenz als direkte Folge der Abwesenheit islamischer Religionsgemeinschaften hinzunehmen.

Unzulässig ist die an sich legitime staatliche Unterstützung des Beiratsmodells jedoch, sobald sie sich *zulasten* des Verfassungsideals auswirkt. Trotz aller Sympathie für die Beiratslösung darf der Staat das Rangverhältnis zwischen Ideal- und Ersatzlösung nicht infrage stellen. Das Wissen um die Existenz funktionierender

[960] Zu der Frage möglicher Kooperationsansprüche jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG vgl. unten, Kap. 4 F.

[961] Zu einer vergleichenden Betrachtung der Kooperationsformen s. unten unter Kap. 5 E.

Beiräte darf sich weder dergestalt auf die staatliche Anerkennungspraxis von Religionsgemeinschaften auswirken, dass die Behörden den Verbänden die Anerkennung als Religionsgemeinschaft entgegen der tatsächlichen Sachlage willkürlich verweigern; noch darf es die organisatorische Weiterentwicklung der islamischen Verbände in der Weise beeinträchtigen, dass die Formierungsanreize aufgehoben werden. Die Perspektiven der Beiratslösung verschlechtern sich durch die Existenz von Religionsgemeinschaften, weil mit einer Abkopplung der dann als Religionsgemeinschaften anzusehenden Verbände zu rechnen ist. Gleichwohl darf die staatliche Beurteilung der Religionsgemeinschaftsqualität nicht von dem Bestreben geleitet sein, die Exklusivstellung der von Beiräten verantworteten Bildungseinrichtungen zu sichern.

Die politisch eleganteste Lösung ist eine zeitlich nahtlose Überführung des Beiratsmodells in die verfassungsideale Kooperation. Dazu müssten Religionsgemeinschaften möglichst exakt nach Ablauf der Befristung der Beiräte existieren; nicht erst später, allerdings auch nicht früher, da den Beiräten andernfalls die breite Beteiligungsbasis verloren zu gehen droht und die von den Beiräten verantworteten Bildungseinrichtungen entsprechend unter Druck geraten können. Von derlei Erwägungen dürfen die behördlichen Entscheidungen über die Religionsgemeinschaftsqualität der Islamverbände, die eine Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG anstreben, allerdings nicht getragen sein.

Vor allem die DİTİB strebt eigenen Religionsunterricht an, und zwar auch in den Ländern, in denen die Beiratslösung praktiziert wird. Dieses Interesse bringt der Verband gegenüber den Ministerien „einvernehmlich in Gesprächen“ zum Ausdruck, hilfsweise reicht er – so geschehen in Hessen – einen formellen Antrag ein[962].

Der Staat muss – sofern der Verband den Anforderungen genügt – etwaigen Anträgen auf Erteilung von Religionsunterricht bzw. der zur Ausbildung des Lehrpersonals erforderlichen Bildungseinrichtungen auch dann stattgeben, wenn die zeitliche Befristung des Beirats noch nicht abgelaufen ist. Da die kennzeichnenden Elemente des Religionsgemeinschaftsbegriffs verschiedenen Interpretationen und Auslegungen zugänglich sind und der Blick nach Hessen verdeutlicht, dass die Behörden zweier Länder deren Vorliegen bei strukturverwandten Landesverbänden durchaus unterschiedlich beurteilen können[963], verbleiben den Ministerien und Universitäten jedoch Spielräume bei der Beurteilung. Es besteht also zumindest die Gefahr, dass die staatlichen Stellen unter dem Eindruck funktionierender Beiräte geneigt sind, die Voraussetzungen des Religionsgemeinschaftsbe-

[962] Auf Anfrage erteilte Auskunft von *Zekeriya Altug*, Abteilungsleiter für Außenbeziehungen der DİTİB, Vorstandsmitglied DİTİB-NRW., eMail vom 17.02.2016.

[963] Vgl. aber zu der entscheidenden, den Einfluss des Diyanet einschränkenden, strukturellen Modifikation des DİTİB-Landesverbandes Hessen gegenüber den übrigen Landesverbänden unten, Kap. 5 C.

griffs während der zeitlichen Geltungsdauer der Regelung negativ zu bescheiden. Sollten jedoch derlei Opportunitätserwägungen nachweislich in die behördlichen Entscheidungen einfließen, bedeutete dies ein rechtswidriges staatliches Handeln, das als solches immerhin beanstandet und einer gerichtlichen Entscheidung zugeführt werden kann. Nun werden die Gerichte den Behörden kaum zweifelsfrei nachweisen können, dass deren Entscheidung tatsächlich von einem Vereitelungswillen geleitet war. Doch dank eines allgemein anerkannten Katalogs objektivierter Anforderungen ist die isolierte Frage der Religionsgemeinschaftsqualität justiziabel. Der behördliche Beurteilungsspielraum ist damit in größtmöglichem Maße eingedämmt und die Gefahr einer rechtswidrigen Anerkennungsverweigerung überschaubar. Solange die Nichtanerkennung noch rechtlich vertretbar bzw. von der Mehrheit der Länder vertreten wird, ohne dass dem bislang eine gerichtliche Entscheidung entgegenstünde, wird eine rechtswidrige Anerkennungsverweigerung aber kaum festzustellen sein.

Beachtung verdient in diesem Zusammenhang auch die Regelung des § 132 a Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW. Einleitend heißt es dort: „Besteht (…) Bedarf, islamischen Religionsunterricht im Sinne von § 31 einzuführen, *aber noch keine entsprechende Religionsgemeinschaft* (…).“ Die Norm lässt nämlich die Frage nach der Existenz islamischer Religionsgemeinschaften nicht offen, sondern verneint sie implizit, indem sie das Bedürfnis an einer Beiratslösung gerade aus dem Fehlen islamischer Religionsgemeinschaften ableitet. Entsprechend einer vom KRM in einer Stellungnahme geäußerten Befürchtung, könnte das Gesetz den Status der Verbände als *Nicht-Religionsgemeinschaften* manifestieren[964]. Eine solche Interpretation setzt jedoch voraus, dass die Norm erstens eine Aussage über die Religionsgemeinschaftsqualität der islamischen Verbände trifft, diese Aussage zweitens über den Moment des Entstehungszeitpunkts der Vorschrift hinausgeht und sie drittens für die Behörden Verbindlichkeit entfaltet. Tatsächlich bietet die Norm zu einer solchen Interpretation jedoch keinen Anlass. Besagter Passus des § 132 a Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW hat keinen normativen, rechtsanordnenden Charakter, sondern enthält lediglich die Feststellung, dass die Idee des Beirats auf dem Fehlen islamischer Religionsgemeinschaften basiert. Zudem lässt sie den Schluss zu, dass zum Entstehungszeitpunkt der Norm keine Religionsgemeinschaften existierten, da das beschriebene funktionale Bedürfnis nach einem Beirat ansonsten gar nicht bestanden hätte. Die Norm entbindet die Behörden aber nicht von der Pflicht, sämtliche Kooperationsanträge (einzel-)kooperationswilliger Verbände zu prüfen. Erst recht kann eine ablehnende Entscheidung nicht auf § 132 a Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW gestützt oder mit dieser Vorschrift begründet werden. Nehmen die Behörden die gesetzliche Implikation dennoch zum Anlass für eine negative Be-

[964] Stellungnahme des KRM zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)“ in NRW, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (14.10.2014).

scheidung, liegt darin wieder ein der gerichtlichen Überprüfung zugänglicher behördlicher Rechtsverstoß. Dass § 132 a Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW die Behörden zu einem solchen Rechtsverstoß jedoch in höherem Maße verleitet als die Existenz eines Beirats selbst, ist nicht zu erkennen. Der Gesetzgeber maßt sich in der Frage nach der Existenz islamischer Religionsgemeinschaften keinerlei Beurteilungskompetenz an, sondern äußert sich in größtmöglicher Zurückhaltung im Konditional: *Wenn* (nicht weil!) es keine Religionsgemeinschaften gebe, könne das Ministerium mit einem Beirat zusammenarbeiten, heißt es sinngemäß. Das Wort „wenn" könnte dabei auch durch die zeitlich geltende Kondition „solange" ersetzt werden; dann wird klar, dass die Norm selbst in beschreibender Funktion keine über den Moment hinausgehende Aussage trifft und nicht infrage stellt, dass eine Anerkennung islamischer Religionsgemeinschaften jederzeit stattfinden kann. Den unbestimmten Zeitpunkt einer solchen Anerkennung legt das Gesetz auch nicht etwa auf den Ablauf der zeitlichen Befristung der Norm fest. Denn wie dargestellt fehlt es dem Passus ohnehin an normativem Gehalt. Zudem kann die zeitliche Befristung in der Weise gedeutet werden, dass sie der faktischen Verankerung eines Negativstatus sogar entgegenwirkt, indem sie den Formierungsdruck bei den Verbänden aufrechterhält[965]. Mit dem Ablaufdatum der Norm ist nämlich nicht der früheste Zeitpunkt einer zu erwartenden Existenz islamischer Religionsgemeinschaften genannt, sondern der letztmögliche. Denn – so ist die zeitliche Befristung als Signal an die islamischen Verbände zu verstehen – selbst wenn es in sieben Jahren noch keine islamischen Religionsgemeinschaften geben sollte, endet das Beiratsmodell[966]. Während islamischer Bekenntnisunterricht *innerhalb* der zeitlichen Befristung also noch keiner islamischen Religionsgemeinschaften bedarf, wird ihre Existenz *nach* Ablauf der Befristung endgültig zur unabdingbaren Voraussetzung. Erwähnens- und begrüßenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass in Nordrhein-Westfalen auf Initiative der Landesregierung ein sog. „Forum Statusfragen" eingerichtet wurde[967], welchem unter anderem Mitglieder der Staatskanzlei, Beauftragte der Fraktionen und jeweils ein Vertreter der Verbände angehören. Das „Forum Statusfragen" soll feststellen, ob die vier im KRM vertretenen Islamverbände Religionsgemeinschaften im Sinne des Verfassungsrechts sind[968]. Gemäß den Darstellungen der Deutschen Islamkonferenz finden aktuell Prüfungsverfahren über die Anerkennung des VIKZ und des ZMD statt[969].

[965] Vgl. bereits oben, Kap. 4 D III 4.

[966] Damit ist nicht gesagt, dass der Beirat nicht als dauerhafte Lösung denkbar ist; zu den Möglichkeiten einer Koexistenz der Kooperationsmodelle vgl. sogleich unter Kap. 4 E II.

[967] Bericht des nordrhein-westfälischen Landesregierung, abrufbar unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2808.pdf (S. 5 des Dokuments, 15.12.2015).

[968] S. 4 des Dokuments.

[969] Internetpräsenz der DIK, abrufbar unter: www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/1UeberDIK/DIK2014Teilnehmer/dik2014teilnehmer-node.html (10.11.2015).

Weder § 132 a Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW noch die generelle Existenz von Beiräten manifestiert daher einen Status der Verbände als Nicht-Religionsgemeinschaften. Die behördliche Beurteilung bleibt von der Gesetzesvorschrift vollständig unberührt. Ebenso wenig perpetuiert sie den Zustand der Nichtexistenz islamischer Religionsgemeinschaften. Das Fehlen islamischer Religionsgemeinschaften markiert tatsächlich nur die Ausgangssituation des Beirats, beschreibt aber keinen unverrückbaren Dauerzustand. Die zeitliche Befristung der Beiräte animiert die Verbände vielmehr zur Vornahme weiterer notwendiger Formierungsschritte.

II. Abweichende Beurteilung bei angenommener Religionsgemeinschaftsqualität der teilnehmenden Verbände

1. Die Beiratslösung unter veränderten rechtlichen Prämissen

Die Annahme, das Beiratsmodell lasse offen, ob die teilnehmenden Verbände Religionsgemeinschaften sind oder nicht[970], bedarf einer Verifizierung. Denn mit unterstellter Religionsgemeinschaftsqualität aller oder einzelner beteiligter Verbände ändern sich auch die Prämissen des Beirats grundlegend. Anders als die islamischen Organisationen in den Beiräten Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens und Tübingens wären die beteiligten Verbände und Zusammenschlüsse dann nämlich Träger des religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrechts und zudem – vorbehaltlich des Vorliegens der zusätzlichen Kooperationsvoraussetzungen – Inhaber jeweils eigener Ansprüche auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG. Sie nehmen damit nach der Wertung des Verfassungsgebers eine bevorzugte Rechtsstellung ein. Zum einen stellt sich dann die Frage, ob diese bevorzugte Rechtsstellung eine abweichende Beurteilung der generellen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Beiratsmodells erfordert, weil die Koexistenz zweier Kooperationsformen die Präferenz des Verfassungsgebers für die in Art. 7 Abs. 3 GG vorgesehene Zusammenarbeit konterkariert. Zum anderen wäre klärungsbedürftig, ob dem Beirat dann auch die Verbände, denen Kooperationsansprüche aus Art. 7 Abs. 3 GG zustehen, (weiterhin) angehören dürfen. Ob also die Existenz islamischer Religionsgemeinschaften der grundsätzlichen Zulässigkeit des Beiratsmodells (dazu unter 2.) oder zumindest der Berufung bzw. dem Verbleib des als Religionsgemeinschaft anerkannten Verbandes (dazu unter 3.) im Wege steht, soll im Folgenden erörtert werden.

[970] So *de Wall* in Bezug auf die KRM-angehörigen Verbände, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 37.

2. *Grundsätzliche Zulässigkeit von Beiräten bei angenommener Existenz islamischer Religionsgemeinschaften*

Der Staat befreit sich mit der Einrichtung von Beiräten nicht von seiner Verpflichtung aus Art. 7 Abs. 3 GG und kann dem Anspruchsinhaber die Errichtung entsprechender Bildungseinrichtungen nicht unter Verweis auf die bestehende Möglichkeit einer Teilnahme am Beirat verwehren. Spiegelbildlich dazu muss die Religionsgemeinschaft den Beirat nicht als gleichwertiges Substitut für eine Festlegung der Grundsätze in alleiniger Verantwortung anerkennen. Vielmehr *verzichtet* sie auf die Geltendmachung ihres durchsetzbaren Kooperationsanspruchs[971], wenn sie dennoch weiterhin am Beirat teilnimmt bzw. der Berufung in den Beirat folgt. Ebenso wie der Teilnahme selbst muss auch diesem Verzicht eine freiwillige Entscheidung der Religionsgemeinschaft zugrundeliegen, was jedenfalls nicht der Fall ist, wenn ihr die Rechtsfolgen eines entsprechenden Anspruchs faktisch verwehrt bleiben und ihr tatsächlich keine Wahlmöglichkeit verbleibt. Die Gefahr eines solchen faktischen *Zwangs in den Beirat* verwirklicht sich, wenn die staatlichen Behörden bereits die Anerkennung als Religionsgemeinschaft entgegen der eigentlichen Rechts- und Faktenlage verweigern (vgl. dazu oben) oder trotz unbestrittener Religionsgemeinschaftsqualität und hinreichender Repräsentativität die Aufnahme von Kooperationsbeziehungen unter Verweis auf die Möglichkeit, (weiterhin) am Beirat teilzunehmen, verzögern oder ablehnen. Darin läge jedoch weniger ein dem Beirat immanenter Systemfehler als vielmehr ein isoliert gerichtlich überprüfbares behördliches Fehlverhalten. Die Einrichtung religiöser Bildungseinrichtungen als Rechtsfolge des Anspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG ist ausweislich des Wortlauts der Norm eine gebundene Entscheidung. Kultus- und Wissenschaftsministerien sowie Universitäten müssen dem Kooperationsgesuch einer Religionsgemeinschaft, die verfassungstreu und eine bestimmte Anzahl von Mitgliedschafts- bzw. anderweitigen Zugehörigkeitsverhältnissen nachzuweisen in der Lage ist, vorbehaltlos entsprechen. Da also die Tatbestandsvoraussetzungen bekannt und die Repräsentativität empirisch überprüfbar sind und den Behörden kein darüber hinausgehender Ermessensspielraum verbleibt, ist die Gefahr einer rechtswidrigen Verwehrung der Wahlmöglichkeit, mithin eines faktischen Zwangs der Religionsgemeinschaft in den Beirat, gering.

Grundsätzlich ist der Staat nicht daran gehindert, seiner Rechtspflicht gegenüber den kooperationswilligen und kooperationsfähigen Religionsgemeinschaften nachzukommen und gleichzeitig Kooperationsbeziehungen zu den Beiräten zu unterhalten. Insofern ist eine Parellelität der Kooperationsformen vorstellbar.

[971] Ein solcher Verzicht ist zulässig, weil auch für Religionsgemeinschaften keine Kooperationspflicht besteht; der Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG ist „Angebot und nicht Pflicht“, vgl. etwa *Oebbecke,* DVBl. 1996, S. 339, *Korioth,* NVwZ 1997, 1044 f., *M. Heckel*, JZ 1999, S. 745; *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 263; *Rohe*, ZRP 2000, S. 209; BVerfGE 102, 370 (396).

Dabei könnten die Religionsgemeinschaften jeweils eigene Bildungseinrichtungen verwirklichen, während die übrigen islamischen Organisationen im Beirat verbleiben.

Zu berücksichtigen sind jedoch auch die empirisch bedingten Wechselwirkungen zwischen den Kooperationsformen. Der Annahme einer spannungslosen Koexistenz zwischen Verfassungsideal und Beiratsmodell könnte nämlich die entstehende Konkurrenzsituation zwischen den aus den jeweiligen Kooperationsformen hervorgehenden Bildungseinrichtungen entgegenstehen. Das Problem einer Konkurrenzsituation wurde in der Literatur nur in anderem Zusammenhang aufgegriffen. Konkret wurde zwar erörtert, ob Art. 7 Abs. 3 GG möglicherweise eine „Sperrwirkung" entfalte[972], allerdings nur gegenüber bekenntnisfreien Unterrichtskonzeptionen wie Religionskunde und Ethikunterricht[973]. Ging es dort also um *Alternativen zum Bekenntnisunterricht*, geht es hier um eine Konkurrenz durch *alternativen Bekenntnisunterricht*.

Das verfassungsrechtlich gebotene Rangverhältnis mit der Präferenz für den verfassungsidealen Unterricht muss sich in einer erkennbaren Unterscheidung zwischen Regel und Ausnahme widerspiegeln. Der Unterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG muss zwingend den Regelfall markieren und entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgabe vom Instrument der Schulpflicht flankiert werden. Die Teilnahme muss gemäß dem gesetzlichen Leitbild für Mitglieder der Religionsgemeinschaft verpflichtend sein und soll gerade keiner zusätzlichen Willensäußerung des Schülers oder dessen Eltern bedürfen[974]. Im Gegensatz dazu muss die Teilnahme an einem vom Beirat verantworteten Unterricht von einer gesonderten Anmeldung abhängen[975]. Der Gesetzgeber darf daher keine indifferente Haltung einnehmen und die Schüler zwischen den verschiedenen Religionsunterrichten frei optieren lassen, indem er etwa auf die Teilnahmeverpflichtung verzichtet und den Schülern ausdrücklich anheimstellt, für welchen der beiden Unterrichte sie sich anmelden. Nur wenn der Staat eine Verpflichtung zur Teilnahme ausschließlich am religionsgemeinschaftlich verantworteten Unterricht annimmt, perpetuiert er das verfassungsrechtlich vorgegebene Rangverhältnis zwischen den Kooperationsformen in verfassungskonformer Weise. Und doch besteht keine unauflösbare Verknüpfung zwischen der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft und der

[972] *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht, S. 359 ff.: „Entsprechend der Zielsetzung des Art. 7 Abs. 3 GG, das Angebot eines der Konfession des Schülers entsprechenden Schulunterrichts […] zu garantieren, wird man […] der Norm die Pflicht entnehmen müssen, alles zu unterlassen, was die Errichtung und Durchführung des Unterrichts positiv gefährdet oder beeinträchtigt, […]. Kurz: ein Parallelunterricht, der darauf abzielt, den Schülern die Abmeldung vom Religionsunterricht ‚schmackhaft' zu machen, wäre verfassungswidrig." (S. 360 f.).

[973] So auch: *Anger,* Islam in der Schule, S. 333 und 338.

[974] *Muckel*, JZ 2001, S. 61.

[975] Vgl. dazu oben, Kap. 4 C II 3 b und c.

Teilnahme an einem von ihr ausgerichteten Religionsunterricht. Der Schutz der negativen Religionsfreiheit, dem gerade im Kontext islamischer Organisationen wegen des oftmals geringen Aussagehalts der formellen Zuordnung der Gläubigen zu den Verbänden eine erhöhte Bedeutung zukommt[976], gebietet, dass die Schüler von der verfassungsrechtlich verankerten (Art. 7 Abs. 2 GG) Abmeldemöglichkeit Gebrauch machen können. In Kombination mit der Möglichkeit einer gleichzeitigen Anmeldung zu dem vom Beirat verantworteten Religionsunterricht bewirkt die Abmeldemöglichkeit eine *faktische Wahlmöglichkeit* zwischen mehreren islamischen Religionsunterrichten. Auf Fakultätsebene bietet sich den potentiellen Studenten von vornherein immer eine offenkundige Wahlmöglichkeit zwischen den durch verschiedene Kooperationsformen realisierten islamisch-theologischen Einrichtungen, da es bereits kein mit der Teilnahmepflicht vergleichbares Instrument gibt, welches aus der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft eine Bindung an einen bestimmten Universitätsstandort herstellen könnte.

Die durch die Wahlmöglichkeiten ausgelöste Konkurrenzsituation könnte sich insbesondere zulasten der verfassungsidealen Kooperationsverhältnisse nach Art.7 Abs. 3 GG auswirken und die institutionelle Garantiefunktion der Vorschrift unterlaufen[977]. In größerem Umfang vorgenommene Ab- und Ummeldungen gefährden das Erreichen der für die Erteilung des Unterrichts erforderlichen Mindestteilnehmerzahlen. Gleiches gilt – wenngleich in deutlich abgeschwächter Form – für islamisch-theologische Fakultäten. Auch dort tritt eine Konkurrenzsituation auf, in deren Folge den Verbänden bzw. ihren Fakultäten die eigenen Mitglieder als potentielle Studenten verlorengehen. Der Eintritt der dargestellten Effekte ist jedoch spekulativ. Ebenfalls vorstellbar ist es, dass sich das Interesse der Schüler- bzw. Teilnehmerschaft sofort auf die religionsgemeinschaftlich verantworteten Unterrichts- und Studienangebote konzentriert[978]. Zumindest auf Ebene des schulischen Religionsunterrichts sind Abwanderungsbewegungen innerhalb der muslimischen Schülerschaft theoretisch in beide Richtungen möglich, da grundsätzlich auch verbandsfremden Schülern, also Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften oder verbandsunabhängigen Muslimen, die Teilnahme an dem durch die jeweilige Religionsgemeinschaft verantworteten Unterricht erlaubt ist[979]. Ebenso

[976] Vgl. oben, Kap. 4 C II 3 a.

[977] Zu der institutionellen Garantie des Art. 7 Abs. 3 GG vgl. *Anger,* Islam in der Schule, S. 327.

[978] Es sollte nicht übersehen werden, dass für die Wahl des Unterrichtsfachs auch pragmatische Erwägungen eine Rolle spielen; auf Grundlage dieser Faktoren, die von der Person des Lehrers bis hin zur Aussicht auf bestmögliche Benotung reichen, lässt sich jedoch keine Präferenz zugunsten einer bestimmten Unterrichtsart ableiten.

[979] So nehmen in Hessen auch solche Schüler an dem von der DİTİB verantworteten Unterricht teil, die selbst weder Formalmitglieder der DİTİB noch in einer DİTİB-Gemeinde registriert sind. Auch für die Teilnahme am christlichen Religionsunterricht ist die Konfessionszugehörigkeit keine Voraussetzung für die Teilnahme am jeweiligen Religionsunterricht; die ökumenische Öffnung des Unterrichts bzw. die Zulassung gemeinschafts- bzw. konfessionsfremder (im Falle

unterlag die Teilnahme an den von den DİTİB-Stiftungsprofessuren in Frankfurt ausgerichteten Veranstaltungen seinerzeit keinerlei Teilnahmebegrenzungen in konfessioneller Hinsicht.[980] Es ist kaum davon auszugehen, dass eine islamische Religionsgemeinschaft die in inhaltlicher und ideeller Sicht nur sehr bedingt identitätsstiftende Verbandszugehörigkeit zur über das Kriterium der islamischen Bekenntniszugehörigkeit hinausgehenden Voraussetzung für eine Einschreibung erheben und verbandsfremde Muslime auf diese Weise von „ihrem" Studienangebot ausschließen wird.[981] Dennoch: Die (noch nicht absehbaren) von islamischen Religionsgemeinschaften verantworteten Bildungseinrichtungen werden sich zu einem Zeitpunkt etablieren müssen, da die durch Beirat realisierten Unterrichte und Fakultäten bereits über einen *Entwicklungs- und Anerkennungsvorsprung* verfügen werden und die religiöse Grundversorgung im Bereich Bildung in der Wahrnehmung vieler Muslime bereits zufriedenstellend gesichert ist.

Wenn sich die Konkurrenzsituation tatsächlich in erhöhten Abmeldezahlen bzw. in geringeren Teilnehmer- und Einschreibungszahlen bei dem verfassungsidealen Religionsunterricht bzw. den ihn flankierenden theologischen Fakultäten niederschlägt, wird den koexistierenden Beiräten deswegen aber nicht automatisch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit abzusprechen sein. Eine gegenteilige Schlussfolgerung liefe auf eine Art *Konkurrenzschutz* hinaus, auf dessen Grundlage jedes Alternativkonzept, welches das Erreichen der Mindestteilnehmer- bzw. Mindestanmeldezahlen der verfassungsidealen Einrichtungen gefährdet, für unzulässig zu erklären wäre. Wenn jedoch die in Art. 7 Abs. 3 GG beschriebene Kooperationsform – wie dargestellt – keinen Anspruch auf Exklusivität erheben kann[982], ist auch die Annahme eines Schutzes vor konkurrierenden Kooperationsformen bzw. den auf ihnen basierenden Bildungseinrichtungen fernliegend. Abgesehen davon, hinge dann die Verfassungsmäßigkeit der Beiräte nur von aus staatlicher Sicht unbeeinflussbaren, zufälligen, der empirischen Entwicklung anheim stehenden Faktoren ab; denn erst durch die begrenzte Anzahl potentieller Schüler und Studenten wird deren faktische Auswahlfreiheit sowie die daraus resultierende Konkurrenzsituation für die Bildungseinrichtungen der Religionsgemeinschaften zur existentiellen Bedrohung. In der Konsequenz könnte dann ein vom Beirat verantworteter Religionsunterricht in städtischen Gebieten zulässig, in dünner

---

fehlender Verbandszugehörigkeit: konfessionslosen) Schüler liegt vollständig im Ermessen der verantwortlichen Religionsgemeinschaft, *Carlazzoli*, Religionsunterricht von kleineren Religionsgemeinschaften, S. 51, m.w.N.; vgl. dazu auch unten, Kap. 5 A I.

[980] Auf Anfrage erteilte Auskunft des Instituts für Philosophie der Universität Frankfurt a.M., eMail vom 04.02.2016.

[981] Auch für das Studium an Fakultäten katholischer oder evangelischer Theologie stellt die Kirchenmitgliedschaft keine formelle Zulassungsvoraussetzung dar, wobei natürlich zu bedenken ist, dass die Erteilung der *vocatio* bzw. der *missio canonica* und des *nihil obstat* nur an die jeweiligen Kirchenmitglieder erteilt wird.

[982] Vgl. oben, Kap. 4 B III, dort insb. 3.

besiedelten Regionen dagegen unzulässig sein. Im Übrigen sind auch christlich-konfessionelle Religionsunterrichte der Konkurrenz durch alternative – wenngleich bekenntnisneutrale – Unterrichtskonzeptionen ausgesetzt, die den kirchlich verantworteten Unterricht vor allem in den neuen Bundesländern bereits stark unter Druck setzen.

Nur am Rande sei erwähnt, dass der Zeitraum, innerhalb dessen eine islamische Religionsgemeinschaft dem Konkurrenzdruck standhalten müsste, ohnehin überschaubar ist. Denn erst nachdem eine erwiesenermaßen hinreichend repräsentative Religionsgemeinschaft überhaupt einen Kooperationsanspruch geltend gemacht hat, beginnt die organisatorische Verwirklichung, die weitere Zeit in Anspruch nimmt. Von dem derzeit nicht absehbaren Moment der Einrichtung an dauert der Zustand einer Koexistenz dann nur noch bis zum Ablauf der zeitlichen Geltung der Beiräte, in Nordrhein-Westfalen bis zum Ende des Schuljahres 2018/19[983].

Die mit der Koexistenz der Kooperationsformen einhergehende faktische Konkurrenzsituation steht der Zulässigkeit von Beiräten also nicht entgegen. Daher ändert auch das nachträgliche Inerscheinungtreten islamischer Religionsgemeinschaften nichts an der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Beiräten. Kooperiert der Staat aber mit einem oder mehreren Islamverbänden auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG, so wirkt sich das auch auf die von der Politik zu beantwortende Frage nach Sinnhaftigkeit und Mehrwert der Beiratslösung aus. Das Ergebnis der Abwägung zwischen Kostenaufwand und religionspolitischem Nutzen kann sich wegen der konkurrenzbedingten Schwächung der Beteiligungsbasis durchaus zulasten eines Fortbestands der Beiratslösung verschieben.

3. Zulässigkeit der Beteiligung von Religionsgemeinschaften am Beirat

Eine davon zu trennende Frage, die sich im Moment des Inerscheinungtretens islamischer Religionsgemeinschaften stellt, ist, ob diese (weiterhin) an den Beiräten beteiligt sein können oder ob sie dann auf eine Kooperation nach Art.7 Abs. 3 GG festgelegt sind. Den obigen Ausführungen lag die gedankliche Prämisse zugrunde, dass die Religionsgemeinschaften schnellstmöglich eigene Kooperationen anstrengen und der Beirat zum Sammelbecken für die verbleibenden Nicht-Religionsgemeinschaften wird. Das ist jedoch keineswegs zwingend. Wegen des dargestellten Konkurrenzdrucks, der nicht zu erreichenden Mindestteilnehmerzahlen oder aber einfach aufgrund guter Kooperationserfahrungen und des Willens, am Erfolgsmodell Beirat festzuhalten, ist es vorstellbar, dass die Religionsgemein-

[983] Art. 2 des 7. Schulrechtsänderungsgesetzes vom 22. Dezember 2011.

schaft die Teilnahme an den gesamtislamischen Beiräten favorisiert und einer Direktkooperation vorzieht[984].

Wenn die in Art. 7 Abs. 3 GG beschriebene Kooperationsform schon keine generelle Exklusivität beansprucht, so könnte sie doch zumindest für Religionsgemeinschaften die einzig zulässige Art der Kooperation darstellen. Aus staatlicher Perspektive lautet die Frage, ob die Behörden mit Religionsgemeinschaften in anderer als der in Art. 7 Abs. 3 GG beschriebenen Weise zusammenarbeiten dürfen. Ist es den Behörden also möglich, mit einem Gremium zu kooperieren, dem eine oder mehrere Religionsgemeinschaften angehören, oder sind sie auf eine Zusammenarbeit mit der Religionsgemeinschaft als *alleinigem* Ansprechpartner festgelegt? Für eine solche Festlegung auf die konventionelle Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG könnte die Grundintention der Beiratslösung sprechen, wonach diese insbesondere die strukturellen Defizite bei den islamischen Organisationen kompensieren und den Verbänden, die keine eigenen Kooperationsansprüche geltend machen können, die Mitwirkung an staatlichem Religionsunterricht bzw. an staatlichen Fakultäten ermöglichen soll. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Anerkennung als Religionsgemeinschaft allein dem islamischen Verband noch keinen durchsetzbaren Kooperationsanspruch garantiert. Vielmehr muss dieser zusätzlich rechts- und vefassungstreu sein und die Gewähr für das Erreichen der Mindestteilnehmerzahl bieten. Daher ist die *nicht-repräsentative Religionsgemeinschaft* in gleichem Maße auf die im Beirat verwirklichte alternative Kooperation angewiesen wie die *Nicht-Religionsgemeinschaft*. Die Annahme einer Unzulässigkeit der Mitwirkung von Religionsgemeinschaften am Beirat wäre daher in höchstem Maße wertungswidersprüchlich. Während nämlich die *Nicht-Religionsgemeinschaft* an der Ausrichtung von Religionsunterricht und Fakultäten mitwirken könnte, bliebe der *nicht-repräsentativen Religionsgemeinschaft* der Weg zu jeglicher Kooperationsbeteiligung versperrt, obwohl die Religionsgemeinschaftsqualität nach Wertung des Verfassungsgebers eigentlich gerade eine „bevorzugte Rechtsstellung" bedeuten soll[985]. Die Teilnahme am Beirat muss daher auch oder erst recht islamischen Religionsgemeinschaften möglich sein.

4. *Auswirkungen einer Teilnahme von Religionsgemeinschaften auf die Beurteilung des Beirats und der staatlichen Besetzungskompetenz*

Die Religionsgemeinschaft, die im Beirat verbleibt, weil sie freiwillig auf die Geltendmachung eines eigenen Kooperationsanspruchs verzichtet, oder aber die materiellen Anspruchsvoraussetzungen mangels hinreichender Repräsentativität nicht erfüllt, nimmt nach der Wertung des Verfassungsgebers eine gegenüber den übri-

---

[984] Zu einem Vergleich der beiden Kooperationsformen, speziell aus Sicht der Islamverbände vgl. unten, Kap. 5 B V 4.

[985] BVerfGE 102, 370 (393); BVerwGE 123, 49 (74).

gen im Beirat vertretenen Verbänden bevorzugte Rechtsstellung ein. Zugleich ist sie Trägerin des religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrechts. Fraglich ist, ob diese Umstände eine verfassungsrechtliche Neubewertung im Vergleich zu einem ausschließlich mit Nicht-Religionsgemeinschaften besetzten Beirat erfordern. Zumindest könnten sich die Grenzen der staatlichen Besetzungskompetenz zugunsten der Verbände verschieben. Der KRM befindet in einer Stellungnahme zur Beiratslösung auf Schulebene in Nordrhein-Westfalen, dass die Beteiligung verbandsexterner Muslime nicht hoheitlich angeordnet werden dürfe, sondern allenfalls die verbandlich organisierten Muslime selbst über die die Aufnahme „zusätzlichen externen Sachverstands" in den Beirat entscheiden können[986]. Diese Annahme beruht jedoch auf der Überzeugung, dass die beteiligten Verbände bereits jetzt Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne seien, und steht damit im Widerspruch zu der insoweit maßgeblichen Rechtsauffassung der betroffenen Länder. Nach *de Wall* sind die im Beirat vertretenen Verbände zwar selbst keine Religionsgemeinschaften, doch gleichwohl Träger eines „*gebündelten Selbstbestimmungsrechts*", welches sie stellvertretend für die ihnen angehörenden Moscheegemeinden wahrnehmen könnten[987]. Zweifelhaft ist jedoch die diesem Ansatz zugrundeliegende Prämisse, wonach nämlich die Moscheegemeinden ihrerseits Trägerinnen des Selbstbestimmungsrechts seien[988]. Tatsächlich können sich nach herrschender und zutreffender Ansicht nicht nur Religionsgemeinschaften im engeren Sinn, sondern auch religiöse Vereine auf das Selbstbestimmungsrecht berufen, anerkanntermaßen zum Beispiel karitative Einrichtungen und Krankenhäuser[989]. Da diese etwa die Merkmale der *allseitigen Aufgabenerfüllung* oder der *Nachweisbarkeit mitgliedschaftlich oder anderweitig begründeter Zugehörigkeitsverhältnisse* nicht selbst erfüllen, *leiten* sie ihre besondere verfassungsrechtliche Stellung von der organisatorisch übergeordneten Entität, den christlichen Kirchen *ab*, die ihrerseits anerkannte Religionsgemeinschaften sind[990]. Genau darin unterscheidet sich die Situation der christlichen Einzelgemeinden und Einrichtungen grundlegend von jener der Moscheegemeinden, deren übergeordnete Dach- und Spitzenverbände nämlich (derzeit) jeweils nicht als Religionsgemeinschaften angesehen werden. Die Möglichkeit einer Ableitung der verfassungsrechtlich bevorzugten Stellung bietet sich den islamischen Einzelgemeinden daher (noch) nicht. Doch ohnehin lässt sich der Ableitungsgedanke wegen der besonderen islamischen Organisationszusammenhänge kaum vom kirchlichen auf den islamischen Kontext über-

[986] Stellungnahme des KRM zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)" in NRW, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (14.10.2014).

[987] *De Wall,* in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 37.

[988] So etwa *Langenfeld*, in: Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, S. 29.

[989] *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, § 11, Rn. 3 (S. 77), m.w.N.

[990] *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, § 11, Rn. 3 (S. 77).

tragen. Während sich nämlich die Religionsgemeinschaftsqualität kirchlicher Einzelgemeinden auch in tatsächlicher Hinsicht maßgeblich nach den Kirchen bestimmt, lässt die Einordnung der Großverbände keine Rückschlüsse auf die ihm angehörenden Einzelgemeinden zu. Im Gegenteil: Hier ist eine isolierte Bewertung der Verbände ohne Einbeziehung der Einzelgemeinden gar nicht möglich, was am Merkmal der Rechts- und Verfassungstreue besonders deutlich wird: Gerade *weil* es selbst den Großverbänden an Lehramt und der inhaltlich-theologischen Autorität fehlt, rückt die inhaltliche Ausrichtung der unteren Entitäten in den Fokus. Wo sich aber die Religionsgemeinschaftseigenschaft eines Verbands nur anhand seiner Mitgliedsvereine beurteilen lässt, leiten die Vereine ihre besondere Rechtsstellung nicht von dem Verband ab, sondern – umgekehrt – der Verband von seinen Vereinen. Sobald die Voraussetzungen für eine *Ableitung* der Rechtsstellung gegeben sind (weil die Verbände als Religionsgemeinschaften anerkannt werden), sind die Verbände auf die Geltendmachung eines gebündelten Selbstbestimmungsrechts nicht mehr angewiesen, da sie dann bereits eigenständige Träger des Selbstbestimmungsrechts sind.

Zudem setzt die Annahme eines *gebündelten Selbstbestimmungsrechts* wohl voraus, dass die Merkmale nachweislich bei *jedem einzelnen* der den islamischen Verbänden zum Teil mittelbar angehörenden Moscheevereinen vorliegt, was jedoch nicht als gesichert gelten kann. Denn wegen fehlender verbandlicher inhaltlicher Vorgaben kann etwa die rechts- und verfassungstreue Ausrichtung der Mitgliedsvereine *eines* Verbands – anders als jene von Gemeinden und anderen Unterorganisationen *einer* Großkirche – nicht pauschal beurteilt werden, sondern bedürfte jeweils einer gesonderten Feststellung[991]. Daher überzeugt auch die Annahme eines *gebündelten Selbstbestimmungsrechts* zumindest im Kontext islamischer Organisationszusammenhänge nicht.

Gleichwohl kann das religionsgemeinschaftliche Selbstbestimmungsrecht relevant werden, nämlich wenn es sich bei einer oder mehrerer der im Beirat vertretenen Organisationen selbst anerkanntermaßen um Religionsgemeinschaften handelt[992]. Auch die Zulässigkeit staatlicher Besetzungskompetenz ist dann neu zu bewerten.

991 Zu der Feststellung der Rechts- und Verfassungstreue eines Verbandes und der Maßgeblichkeit der inhaltlichen Ausrichtung der Moscheegemeinden vgl. oben, Kap. 2 A III 7 b cc.

992 Der Eintritt einer solchen Konstellation setzt zunächst voraus, dass die Behörden überhaupt vor Ablauf der zeitlichen Befristung der Beiräte Verbände als Religionsgemeinschaften anerkennen; vor allem aber wird sich die Konstellation kaum feststellen bzw. zeitlich fixieren lassen: Dazu müsste – noch vor Ablauf der zeitlichen Befristung der Beiratslösung – die Religionsgemeinschaftseigenschaft eines beteiligten Dachverbands von den Behörden des betroffenen Bundeslandes *anerkannt* sein. Anders als im Zusammenhang mit dem Körperschaftsstatus nach Art. 137 Abs. 5 WRV fehlt es jedoch an einem staatlichen Anerkennungsakt für Religionsgemeinschaften (vgl. *Thiele*, in: 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, S. 6 f.); vielmehr beurteilt sich die Religionsgemeinschaftsqualität faktisch

Das religionsgemeinschaftliche Selbstbestimmungsrecht nach Art. 137 Abs. 3 WRV beinhaltet die Befugnis des Ordnens und Verwaltens der eigenen Angelegenheiten. Auf Grundlage dieser Organisationsgewalt könnte den beteiligten Religionsgemeinschaften die alleinige Organisation des Beirats und damit auch die vollständige, über ein bloßes Mitbestimmungsrecht bei der Auswahl der verbandsexternen Teilnehmer hinausgehende Besetzungskompetenz zustehen. Dazu müsste es sich bei der Bestimmungskompetenz über den am Beirat beteiligten Personenkreis um eine „eigene Angelegenheit" der Religionsgemeinschaft handeln. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung gehören zu den eigenen Angelegenheiten allerdings nur innergemeinschaftliche Sachverhalte, die prinzipiell von denen des Staates abzugrenzen sind[993]. Bereits die Religionsunterrichte und theologischen Fakultäten, die auf einer Zusammenarbeit nach Art. 7 Abs. 3 GG beruhen, sind keine solchen innergemeinschaftlichen Sachverhalte, sondern *gemeinsame Angelegenheiten* von Staat und Religionsgemeinschaft[994]. Die im Rahmen einer Zusammenarbeit nach Art. 7 Abs. 3 GG von der Religionsgemeinschaft wahrgenommenen Kooperationsbefugnisse wie die Festlegung von Unterrichts- und Studieninhalten sind dabei nicht Ausdruck des religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrechts. Vielmehr resultieren sie im Wesentlichen aus den Vorgaben des Gebots staatlicher Neutralität, welches einer staatlichen Festlegung der Lern- und Studieninhalte entgegensteht. Gegenstand des Selbstbestimmungsrechts ist lediglich die Entscheidung, *wen* die Religionsgemeinschaft im Innenverhältnis mit der Vertretungsbefugnis gegenüber den staatlichen Stellen ausstattet, welche Organe innerhalb der Gemeinschaft also etwa die Unterrichtsinhalte festlegen und den Schulministerien übermitteln. Auch die Beiratslösung verwirklicht eine Form des Zusammenwirkens von staatlichem und religiösem Akteur. Die Einordnung von Religionsunterricht und Theologie als *res mixtae* hängt nicht von der gewählten Kooperationsform ab. Auch im Beirat bleibt es der Religionsgemeinschaft unbenommen, über die Besetzung der ihr zustehenden Mandate zu verfügen. Die Bestimmung über die Anzahl dieser Mandate bzw. die Entscheidung, ob und wie viele Verbandsexterne oder Vertreter anderer Organisationen beteiligt werden, ist vom Selbstbestimmungsrecht hingegen nicht umfasst. Die Beteiligung von Religionsgemeinschaften macht den Beirat noch nicht zu einer innergemeinschaftlichen

durch die staatliche Aufnahme von Kooperationsbeziehungen mit der religiösen Vereinigung. Da aber die Aufnahme solcher eigener Kooperationsbeziehungen von einem Verband, der den Verbleib im Beirat präferiert, nicht gewollt ist, und die Behörden damit nicht über ein Kooperationsbegehren entscheiden müssen, fehlt es auch an einem Anlass, die Religionsgemeinschaftsqualität eines Verbandes zu untersuchen. Die Behörden werden also niemals die Religionsgemeinschaftseigenschaft eines Verbandes beurteilen, der über den Zeitpunkt einer positiven Bescheidung hinaus am Beirat teilnehmen würde.

993 BVerfGE 18, 385 (387); 72, 278 (289); BVerwGE 117, 145 (147).

994 BVerfGE 72, 244 (251).

Angelegenheit. Der Beirat ist staatlich initiiert und kann als staatliches Organ nicht Gegenstand religionsgemeinschaftlicher Organisationsgewalt sein.

Nach der Gegenauffassung, die das Selbstbestimmungsrecht umfassender interpretiert [995] und nicht nur die klar von staatlicher Sphäre abgrenzbaren Bereiche einbezieht bzw. bereits die Möglichkeit einer Abgrenzung infrage stellt, fiele auch die Besetzungskompetenz in den Schutzbereich des Art 137 Abs. 3 WRV. Die staatliche Wahrnehmung dieser Besetzungskompetenz stellt demnach einen Eingriff dar und auf Rechtfertigungsebene bedarf es einer Verhältnismäßigkeitsprüfung, die auf einen Interessenausgleich mit den Rechten Dritter und Belangen der Allgemeinheit abzielt[996]. Für eine staatlich ausgeübte Besetzungskompetenz spricht zunächst, dass allein staatliche Behörden in der Lage sind, die Teilnahme am Beirat an objektivierte Bedingungen zu knüpfen und so zu gewährleisten, dass dem Beirat keine Vertreter von Organisationen angehören, die sich aufgrund schwerwiegender organisatorischer oder rechtsstaatlicher Defizite für eine Mitwirkung an öffentlichen Bildungseinrichtungen disqualifizieren. Da möglichst viele muslimische Gläubige von der in Form der Beiratslösung geleisteten Grundrechtshilfe profitieren sollen, müssen Unterricht und Fakultäten idealerweise auf eine breite Beteiligungsbasis ausgerichtet sein. Zudem würde ein allein mit Verbandsvertretern besetzter Beirat einer verhältnismäßig kleinen Gruppe die alleinige Definitionshoheit über den an Schulen und Universitäten gelehrten Islam einräumen, die ihr jedoch gemessen an der empirischen Wirklichkeit des Islam in Deutschland nicht zusteht. Die Beteiligungsbasis wächst mit der Einbeziehung unterschiedlicher Organisationen sowie verbandsexterner Muslime. Ein Islamverband dürfte auch nach seiner möglichen Anerkennung als Religionsgemeinschaft der Mitwirkung gemeinschaftsfremder und insbesondere nichtorganisierter Muslime eher skeptisch gegenüberstehen. Daher vermag allein eine staatliche Besetzungskompetenz, die auf eine solche Einbindung ausgerichtet ist, das Anliegen einer breiten Beteiligungsbasis effektiv zu fördern.

Demgegenüber wird das Interesse der Religionsgemeinschaften, kraft einer über das ihnen bereits zustehende Mitbestimmungsrecht hinausgehenden alleinigen Besetzungskompetenz selbst über die Zusammensetzung des Beirats entscheiden und gegebenenfalls einen Ausschluss der Nichtorganisierten herbeiführen zu können, nicht von einem verfassungsrechtlichen Anspruch flankiert und ist daher weitaus weniger schutzwürdig. Selbst wenn also die staatliche Wahrnehmung der Besetzungskompetenz einen Eingriff in das religionsgemeinschaftliche Selbstbestimmungsrecht darstellt, wäre dieser nach Abwägung der widerstreitenden Interessen gerechtfertigt. Nach keiner der beiden Ansichten gebietet das Selbstbestimmungsrecht, dass die Entscheidung über die am Beirat zu beteiligen-

---

[995] BVerfGE, NJW 1999, 349 (350); BGH NJW 2000, 1555; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 184 ff., *v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, S. 319.

[996] *Classen,* Religionsrecht, Rn. 259 (S. 108), Rn. 277 (S. 115).

den Gruppen und Personen zwingend den Religionsgemeinschaften zustehen müsse. Die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft bedeutet für die Organisation zwar eine bevorzugte Rechtsstellung und beinhaltet einen verfassungsrechtlichen Anspruch. Im Rahmen einer nicht beanspruchbaren Kooperation *jenseits* von Art. 7 Abs. 3 GG sichert ihr die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft hingegen keine weitergehenden Rechte zu. Die grundsätzliche staatliche Besetzungskompetenz ist also auch dann zulässig, wenn eine oder mehrere der im Beirat vertretenen Organisationen Religionsgemeinschaften sind. Insofern ist die einleitend zitierte Annahme, der Beirat lasse offen, ob die ihm angehörenden Verbände Religionsgemeinschaften sind[997], im Ergebnis zutreffend.

F. Mögliche Ansprüche auf Einrichtung von Beiräten

I. Herleitung von Ansprüchen dies- und jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG

Das Beiratsmodell wird derzeit in vier Bundesländern praktiziert. In Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern kooperieren islamische Beiräte mit Universitäten und Schulministerien. Für die übrigen Länder, die bislang also weder Beiräte eingerichtet noch – anders als Hessen – einzelne Islamverbände als Religionsgemeinschaften anerkannt haben, stellt sich folgende Frage: Kann die Schaffung islamischer Bildungseinrichtungen unter Anwendung des Beiratsmodells Gegenstand eines aus den Verfassungsnormen abzuleitenden Anspruchs – kurz: eines *Anspruchs auf Einrichtung eines Beirats* – sein?

Die Beiratslösung beweist, dass Religionsunterricht und theologische Fakultäten den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen können, ohne dass es sich bei dem Kooperationspartner um eine Religionsgemeinschaft nach hergebrachtem Verständnis handelt. Es erscheint daher im Angesicht einer funktionierenden und – wie festgestellt – zulässigen staatlichen Zusammenarbeit mit islamischen Beiräten kaum (mehr) sachgerecht, die Durchführung von Religionsunterricht und die Einrichtung theologischer Fakultäten allein vom Vorliegen einer solchen Religionsgemeinschaft abhängig zu machen bzw. den Islamverbänden die Kooperation mit Verweis auf die fehlende Religionsgemeinschaftseigenschaft zu versagen. Diese Überlegung spitzt sich in der Frage zu, ob eine einseitige Fokussierung auf die Religionsgemeinschaftseigenschaft nicht sogar unzulässig ist bzw. ob die Realisierung von Bildungseinrichtungen unter Zuhilfenahme des Beiratsmodells nicht in gleicher Weise einforderbar sein muss wie eine Kooperation auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG. Können also mehrere Islamorganisationen jeweils allein oder

---

997 *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 37; *Walter*, DVBl. 2010, S. 998 f.

im Verbund bzw. die ihnen angehörenden Schüler und deren Eltern Ansprüche auf Einrichtung von Beiräten zwecks Realisierung bekenntnisgebundener islamischer Bildungseinrichtungen geltend machen?

Ein solcher Anspruch ist nicht zu verwechseln mit einem solchen *auf Teilnahme* an einem bereits bestehenden Beirat. Letzterer könnte unter Verweis auf einen Paritätsverstoß von einem Dachverband geltend zu machen sein, der den oben erarbeiteten Teilnahmevoraussetzungen genügt. In diesem Fall gibt es aber in dem räumlichen Wirkungsbereich des Verbands bereits einen entsprechenden Beirat. Zielt der Anspruch nun aber erst *auf die Einrichtung* eines solchen, kann sich das anspruchsverpflichtete Land hier nicht auf eine Überprüfung der Teilnahmevoraussetzungen bei dem antragstellenden Verband beschränken. Vielmehr müsste es nämlich zunächst ermitteln, ob es überhaupt eine hinreichende Anzahl weiterer Verbände gibt, die jeweils auch an einer Teilnahme am Beirat interessiert sind[998]. Hinsichtlich eines jeden einzelnen dieser Verbände wäre schließlich festzustellen, dass er die Teilnahmevoraussetzungen erfüllt. Erst im Anschluss an diese aufwendige Prüfung könnte der Staat dem Anspruch *auf Einrichtung* eines Beirats stattgeben.

Jeder Versuch, Art. 7 Abs. 3 GG für einen solchen Anspruch fruchtbar zu machen, muss jedoch am Wortlaut der Norm scheitern. Der dort bemühte Religionsgemeinschaftsbegriff ist ein Verfassungsbegriff, der in Rechtsprechung und Literatur eine klare Konturierung erfahren hat. Selbst wenn dieser Begriff – analog zu dem des Religionsunterrichts – dynamisch und mit Blick auf neue religiöse Erscheinungsformen einer stetigen Fortentwicklung zugänglich ist[999], wäre er mit einer Einbeziehung der religiösen Beiräte angesichts der wesensmäßigen Unterschiede überstrapaziert. Weder leistet der Beirat nämlich selbst eine allseitige Aufgabenerfüllung, noch übt er religiöse Autorität aus noch überführt er die Mitgliedschaftsverhältnisse zu den natürlichen Personen im Sinne eines personalen Substrats auf eine höhere organisatorische Ebene. Er ist ein Gremium, dessen Kompetenz sich in der Schaffung eines interverbandlichen Kompromisses erschöpft, auf dessen Grundlage er Personalentscheidungen treffen und Lehrinhalte formulieren kann. Mag ein Beirat auch tauglicher Kooperationspartner sein, eine Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG ist er auch unter Bemühung einer extensiven Auslegung nicht. Die Kooperation mit Beiräten ist eine Kooperation *sui generis* und damit eine *andere* als die in Art. 7 Abs. 3 GG beschriebene.

Denkbar wäre allenfalls eine Analogie zu Art. 7 Abs. 3 GG. Zum Entstehungszeitpunkt des Grundgesetzes bestand für den Verfassungsgeber kein Anlass, die Möglichkeit einer Anwendbarkeit des Religionsgemeinschaftsbegriffs auf islamische Zusammenschlüsse auch nur in Erwägung zu ziehen. Gleiches muss hin-

998 Klärungsbedürftig wäre, inwieweit das Interesse anderer Verbände an einer Teilnahme am Beirat vom Anspruchsteller darzulegen wäre.

999 Vgl. BVerfGE 74, 244 (252 f.).

sichtlich des in der Weimarer Reichsverfassung verwendeten Begriffs der Religions*gesellschaft* gelten, den das Grundgesetz abgeändert hat, ohne dadurch eine inhaltliche Neudeutung veranlassen zu wollen[1000]. Damit war auch für *Johannes Heckel* und *Gerhard Anschütz*, die dem Religionsgemeinschaftsbegriff die heutige Gestalt gegeben und deren Definitionen die einzelnen konstituierenden Voraussetzungen im Wesentlichen entliehen sind[1001], nicht absehbar, dass sich der Begriff für nicht-christliche Zusammenschlüsse einst als zu enges Korsett würde erweisen können. Vor diesem Hintergrund läge es nahe, auch andere, damals unbekannte religiöse Erscheinungsformen – nötigenfalls im Wege einer Analogie – in den Gewährleistungsgehalt des Art. 7 Abs. 3 GG mit einzubeziehen. Andererseits macht der Verfassungsgeber etwa durch die Erwähnung des *religiösen Vereins* im ebenfalls über Art. 140 GG inkorporierten Art. 138 Abs. 2 WRV deutlich, dass er von der Existenz auch solcher religiöser Zusammenschlüsse ausgeht, deren Status unterhalb der Religionsgemeinschaft anzusiedeln ist[1002]. Die Religionsgemeinschaft soll die Beteiligungsrechte des Art. 7 Abs. 3 GG exklusiv wahrnehmen können und ist insofern gegenüber allen anderen religiösen Kollektiven – mit Ausnahme der religiösen Körperschaften – privilegiert. Gebührt nun aber der qua Beirat verwirklichten Kooperation wirklich die vollständige rechtliche Gleichsetzung mit dem in Art. 7 Abs. 3 GG beschriebenen Verfassungsideal und soll die Einrichtung eines Beirats tatsächlich in gleicher Weise Gegenstand eines verfassungsrechtlichen Anspruchs sein wie die Einzelkooperation mit einer Religionsgemeinschaft? Dazu bedürfte es der materiellen Vergleichbarkeit der Sachverhalte. Nun ist der Beirat zwar in funktioneller Hinsicht Äquivalent für die (insoweit nicht existente) Religionsgemeinschaft und nimmt deren Kooperationsrechte in vollem Umfang wahr, doch sind vor allem die strukturellen Unterschiede unübersehbar. Während nämlich die Religionsgemeinschaft die Kooperationsmerkmale innerhalb einer juristischen Person verwirklicht, setzt sich der Beirat aus Vertretern mehrerer, rechtlich eigenständiger Verbände zusammen. Die Religionsgemeinschaft ist ein nach den Regeln des Bürgerlichen Rechts verfasster Zusammenschluss, der Beirat dagegen ist ein staatliches Organ, welches mit den Ministerien und Universitäten nicht nur kooperiert, sondern ihnen gleichsam institutionell angeschlossen ist. Der Beirat ist ein *aliud* zur Religionsgemeinschaft. Es widerspräche der verfassungsrechtlich hervorgehobenen Stellung der Religionsgemeinschaften, den Kreis der aus Art. 7 Abs. 3 GG Berechtigten auf Verbände zu erweitern, die sich lediglich für eine Teilnahme am Beirat qualifizieren, nicht aber den übri-

---

1000 *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, S. 937 f., m.w.N.

1001 Vgl. *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, S. 633; *J. Heckel*, AöR 51 (1927), S. 430.

1002 Auch den Weltanschauungsgemeinschaften steht nach überwiegender Auffassung ein Anspruch auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 7 WRV zu; Oebbecke, DVBl. 1996, S. 339; *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 453 (S. 274), m.w.N.

gen Anforderungen an eine hinreichend große und sozial relevante Religionsgemeinschaft genügen.

Schließlich lässt sich auch aus der institutionellen Garantie kein Verfassungsanspruch auf Einrichtung von Beiräten herleiten. Die dogmatisch ohnehin umstrittene[1003] Garantie schützt allenfalls Kooperationsverhältnisse der von Art. 7 Abs. 3 GG beschriebenen Art, also solche zwischen Staat und Religionsgemeinschaft. Der Beirat verwirklicht aber ein Kooperationsverhältnis *sui generis* und keines „im Sinnes des“ Art. 7 Abs. 3 GG. Alternative Kooperationsverhältnisse dürften allenfalls dann von der institutionellen Garantie umfasst sein, wenn sie die einzige Möglichkeit zur Umsetzung von Religionsunterricht schlechthin darstellen würden. Wenn die institutionelle Garantie im Sinne einer Bestandsgarantie zu verstehen ist[1004], hindert sie den Gesetzgeber nämlich daran, Religionsunterricht generell abzuschaffen bzw. aus dem Raum der öffentlichen Schulen zu verbannen[1005]. Durch einen Verzicht auf die Schaffung alternativer Kooperationsformen stellt der Staat aber die grundsätzliche Existenz schulischen Religionsunterrichts nicht zur Disposition.

II. Paritätischer Anspruch

Wie bereits festgestellt, können Religionsunterricht und theologische Fakultäten nicht nur Gegenstand eines Anspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG, sondern auch eines auf Gleichbehandlung gerichteten paritätischen Anspruchs sein. Dieser Anspruch ist funktional selbstständig, doch entsprechen seine Voraussetzungen jenen des Art. 7 Abs. 3 GG. Den Islamverbänden, die keine Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne oder aber verfassungsfeindlich oder nicht hinreichend wirkmächtig sind, steht der Anspruch nicht zu, da es sich sowohl bei den durch den Religionsgemeinschaftsbegriff zusammengefassten Kooperationsvoraussetzungen als auch bei der Größe und der sozialen Relevanz um zulässige Differenzierungskriterien handelt[1006]. Da nun aber das Beiratsmodell die Möglichkeit eröffnet, einen Zustand der Gleichbehandlung herzustellen, *ohne* auf die Kooperationsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG zu rekurrieren, sind fehlende Religionsgemeinschaftsqualität und geringe Repräsentationsstärke keine überzeugenden Ausschlussgründe mehr. Insofern müsste die Frage nach sachlich über-

---

[1003] Kritisch insbesondere *Unruh*, ZevKR 52 (2007), S. 13 ff.; *ders.* Religionsverfassungsrecht, Rn. 551 (S. 325 f.).

[1004] Dazu ausführlich *Hildebrandt*, Das Grundrecht auf Religionsunterricht, S. 136 ff., insb. S. 139 u. 141.

[1005] Vgl. auch die abstrakte Definition der Einrichtungsgarantie von *Badura*, wonach die Einrichtung gegen eine „Abschaffung“ durch den Gesetzgeber gesichert sei, *Badura*, Staatsrecht, Rn. 20 (S. 121).

[1006] BVerfGE 19, 1 (10); *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 32 f.; *Nolte*, DöV 2008, S. 135.

zeugenden Differenzierungskriterien im Lichte der Möglichkeit, Beiräte einzurichten, einer Neubewertung zugeführt werden. Ein paritätischer Anspruch könnte dann möglicherweise begründet sein, sofern er sich konkret auf die Ermöglichung religiöser Bildungseinrichtungen unter Anwendung der Beiratslösung richtete.

Zu der vermeintlich paritätswidrig übervorteilten Vergleichsgruppe zählen jedoch ausschließlich die Zusammenschlüsse, denen die Teilnahme an einem Beirat grundsätzlich möglich ist, namentlich die Landesverbände der verschiedenen Islamorganisationen in den Ländern, in denen es überhaupt Beiräte gibt, also in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern. Da die Pflicht zur Gleichbehandlung jedoch immer nur einen Hoheitsträger innerhalb seines Verantwortungsbereichs trifft[1007], Religionsunterricht und theologische Fakultäten als Kultuskompetenz den Ländern zugeordnet sind, und eine Gleichheitsverletzung daher nur innerhalb eines Bundeslandes stattfinden kann, liefe ein entsprechender Anspruch der Islamverbände in allen anderen Bundesländern ins Leere.

Als übervorteilte Vergleichsgruppe in Betracht kämen schließlich noch die christlichen Kirchen und mit ihnen all diejenigen Religionsgemeinschaften, die Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG ausrichten, sowie ihre Angehörigen. Wie dargestellt, rechtfertigen insofern aber Größe und soziale Relevanz als jeweils zulässige Differenzierungskriterien diese Ungleichbehandlung. Paritätswidrig wäre die unterlassene Einrichtung von Beiräten nur dann, wenn das Paritätsgebot über seine unbestrittene Funktion als Differenzierungsverbot hinausgehend auch die Schaffung gleichwertiger Voraussetzungen für den Zugang zu bzw. die Wahrnehmung von religionsverfassungsrechtlichen Gewährleistungen gebieten würde. Eine solche positiv-rechtliche Dimension dürfte aber nicht mehr vom Gewährleistungsgehalt des Gleichheitssatzes umfasst, sondern allenfalls aus dem Neutralitätsgebot abzuleiten sein.

III. Subjektiv-rechtliche Dimension des Neutralitätsgebots

Schließlich könnte sich ein Anspruch noch aus dem offen-integrativen Neutralitätsverständnis ableiten lassen. Danach muss der Staat Religion als ernstzunehmenden Faktor in der Gesellschaft betrachten[1008]. Folglich darf er auch bestimmte religiöse Erscheinungsformen wie den Islam und seine gesellschaftliche Präsenz nicht vollständig ignorieren. Doch sind nun die Länder, die – wie oben dargestellt – zu religionsfördernden Maßnahmen *befugt* sind, gleichsam dazu *verpflichtet*, „aktiv fördernd" tätig zu werden[1009]? Und müssen sie dabei alle denkbaren Möglichkeiten ausschöpfen und sich – sofern dies zur Realisierung islamischer Bildungsein-

[1007] *Hufen,* Staatsrecht II, § 39, Rn. 6 (S. 712).
[1008] In diesem Sinne auch *Böckenförde*, ZevKR 20 (1975), S. 131; *Oebbecke*, DVBl. 1996, 340.
[1009] So ausdrücklich *Classen*, Religionsrecht, Rn. 124 (S. 61).

richtungen erforderlich ist – auch der Beiratslösung bedienen? Während Paritäts- und Trennungsgebot die *Obergrenze* staatlichen Unterstützungshandelns abstecken[1010], könnte – diesem Gedanken folgend – das Neutralitätsgebot die Untergrenze markieren[1011]. Neutralitätswidrig ist es, wenn der Staat bestimmten Religionen und ihren Angehörigen den Zugang zu den verfassungsrechtlich normierten Gewährleistungen aktiv versperrt. Darunter fällt auch die *Aufrechterhaltung* einer Situation, in welcher die Gläubigen einer bestimmten Religion von der Wahrnehmung einer grundrechtlich zugesicherten Gewährleistung ausgeschlossen sind. Das muss zumindest solange gelten, wie die *Beseitigung* der Situation dem Staat keine Preisgabe verfassungsrechtlich geschützter Güter oder Interessen abverlangt. Deswegen ist es auch nicht nur begrüßenswert, sondern gar geboten, dass die Länder die konstituierenden Voraussetzungen des Religionsgemeinschaftsbegriffs mit Blick auf die Eigenarten des organisierten Islam freiheitsfunktional herleiten und auslegen anstatt die Anforderungen an islamische Verbände zu eng an den organisatorischen Standards der christlichen Kirchen auszurichten[1012]. Ein darüber hinausgehendes Entgegenwirken durch weitere Fördermaßnahmen, wie die Einrichtung von Beiräten, ist dagegen nicht vom Gewährleistungsgehalt der staatlichen Neutralitätspflicht umfasst und kann daher auch nicht Gegenstand eines verfassungsrechtlichen Anspruchs sein.

IV. Weitere denkbare Ansprüche

Auch auf Grundlage der positiven Religionsfreiheit nach Art. 4 GG ist ein Anspruch nicht herleitbar. *Gerhard Robbers* geht mit Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon aus, dass sich der Gewährleistungsgehalt der individuellen Religionsfreiheit nicht in der Funktion eines Abwehrrechts erschöpft, und spricht ihm zusätzlich die Dimension eines „*Entfaltungsrechts*“ zu[1013]. Der Staat ist gemäß der Rechtsprechung verpflichtet, Räume zur Betätigung des Glaubens nicht nur zu *erhalten*, sondern auch zu *schaffen*[1014]. Dieser Gedanke könnte nun – übertragen auf die hier zu verhandelnde Frage – dahingehend fortgedacht werden, dass die Errichtung von Beiräten der derzeit einzige Weg ist, Muslimen die Betätigung ihres Glaubens an staatlichen Schulen zu ermöglichen. Allerdings lässt ein solcher Ansatz außer Acht, dass die *Schaffung von Räumen für religiöse Entfaltung* für den speziellen Bereich Schule in die insofern spezielle Verfassungsnorm

[1010] Dazu oben, Kap. 4 A II.

[1011] Das Begriffspaar Ober- und Untergrenze erinnert an das in der Literatur zuweilen als dogmatische Alternative zum Neutralitätsbegriff angebotene Modell der Minimal- und Maximalgrenzen staatlicher Religionsförderung, vgl. *Holzke*, NVwZ 2002, S. 911 f.; aber auch bereits *H.Weber*, JuS 1967, S. 438.

[1012] Dazu ausführlich oben, Kap. 2 A II.

[1013] *Robbers*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 7, Rn. 123.

[1014] BVerfGE 32, 106; weitere Nachweise: *Robbers*, vorstehende Fußnote.

des Art. 7 Abs. 3 GG „ausgelagert" ist. Auch der auf *Erteilung* von Religionsunterricht gerichtete Verfassungsanspruch der Eltern und Schüler ist zwar mittelbarer Ausfluss der individuellen Religionsfreiheit, Anspruchsgrundlage ist jedoch nicht Art. 4 Abs. 1, sondern Art. 7 Abs. 3 GG. Letztgenannter wird daher als „bereichsspezifische Konkretisierung der Schutzpflichtendimension" des Art. 4 GG angesehen[1015]. In der „Spezialnorm" Art. 7 Abs. 3 GG ist aber die Schaffung von Räumen zur religiösen Entfaltung an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, nämlich die bekannten Kooperationsvoraussetzungen. In dem methodischen Kontext des Art. 4 GG als Individualfreiheitsrecht stellen sich die von den religiösen Kollektiven zu erfüllenden Kooperationsvoraussetzungen als Grundrechtsbeeinträchtigungen dar, die aber in Abwägung mit den staatlichen Interessen gerechtfertigt sind[1016].

In Anlehnung an die bundesverfassungsgerichtlichen Urteile zum Kruzifix vom Mai 1995 und zum Kopftuch vom September 2003[1017] könnte zumindest für eng begrenzte Ausnahmefälle eine staatliche Pflicht zur Ergreifung religionsfördernder Maßnahmen anzudenken sein. Wenn der Staat nämlich – nach der gerichtlichen Wertung – Aktivitäten zu unterlassen hat, die den *religiösen Frieden* in der Schule zu stören in der Lage sind[1018], könnte das Neutralitätsgebot zumindest dort in eine Rechtspflicht zu förderndem Eingreifen umschlagen, wo ein *Verzicht* auf entsprechende Fördermaßnahmen den religiösen Frieden in gleicher Weise zu gefährden vermag. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar mit dem „religiösen Frieden" einen äußerst vagen Begriff ins Spiel gebracht, benennt aber konkret das griffigere Kriterium der drohenden „*Konflikte in den Schulklassen*" und argumentiert zudem mit der *entwicklungspsychologischen* Komponente[1019]. Keines der beiden Kriterien vermag eine absolute Unentbehrlichkeit schulischen Religionsunterrichts zu begründen. Idealerweise besuchen die muslimischen Schüler anstelle eines islamischen Religionsunterrichts einen bekenntnisneutralen Religionskundeunterricht oder einen Ethikunterricht, im schlimmsten Falle haben sie während der betroffenen Schulstunden unterrichtsfrei. Unter muslimischen Schülern mag dies den Eindruck einer Benachteiligung gegenüber christlichen Schülern hervorrufen. Entsprechende Unmutsbekundungen dürften am ehesten von den Eltern, weniger

---

1015 *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 415 (S. 255 f.).

1016 Vgl. auch *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 454 (S. 274 f.).

1017 BVerfGE 93, 1; 108, 282.

1018 BVerfGE 93, 1 (16 f.); dem Begriff des „Schulfriedens" soll – soweit ersichtlich – keine vom Begriff des „religiösen Friedens" abweichende Bedeutung zukommen, vgl. BVerfGE 108, 282, (307); in seinem Beschluss vom 27. Januar 2015 greift das Bundesverfassungsgericht das Kriterium des „Schulfriedens" erneut auf, BVerfG, 1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10, Pressemitteilung vom 13. März 2015, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15-014.html (04.04.2015).

1019 BVerfGE 108, 282 (306).

von den Schülern selbst geäußert werden und sich wohl allenfalls gegen die Schulleitung richten, keinesfalls aber zu Konflikten innerhalb der Schülerschaft bzw. unter den Schülern eines Klassenverbands führen. Religionsunterricht ist wesentlicher Bestandteil religiöser Erziehung und leistet einen wertvollen Beitrag zur Persönlichkeitsentwicklung[1020]. Religiöse Erziehung findet aber auch zuhause und in der Gemeinde statt, und ist daher von der Erteilung schulischen Religionsunterrichts nicht existentiell abhängig. Und auch unter den zur Persönlichkeitsentwicklung beitragenden Faktoren ist der schulische Religionsunterricht nur einer von vielen. Gerade angesichts der Möglichkeiten außerschulischer religiöser Bildung kommt eine Persönlichkeitsentwicklung selbst bei besonders religiösen Schülern ohne schulischen Religionsunterricht aus. Die Nichtverfügbarkeit schulischen Religionsunterrichts zeitigt daher auch keine entwicklungspsychologischen Beeinträchtigungen muslimischer Schüler. Die kurz- bis mittelfristige Entbehrung islamischen Bekenntnisunterrichts und islamisch-theologischer Fakultäten ist integrationspolitisch nachteilig und aus Sicht der Muslime ein zweifellos unbefriedigender Zustand – eine Gefährdung des *religiösen Friedens* stellt sie deswegen aber noch längst nicht dar.

Auch aus der institutionellen Garantie des Religionsunterrichts, die nach der herrschenden Meinung zum Gewährleistungsgehalt des Art. 7 Abs. 3 GG zählt[1021], lässt sich nicht ableiten, dass der Staat nötigenfalls Koordinationsgremien wie den Beirat schaffen muss, um überhaupt irgendeine Form von Religionsunterricht zu ermöglichen. Eine institutionelle Garantie bezieht sich – ungeachtet der dogmatischen Zweifel an ihrer Existenz[1022] – nur auf Religionsunterricht *im Sinne des* Art. 7 Abs. 3 GG, nicht aber auf alternative Wege hin zu einem Religionsunterricht ohne Beteiligung von Religionsgemeinschaften.

Einen Anspruch auf Einrichtung von Beiräten gibt es somit nicht. Über eine Korrektur dieses Ergebnisses kann überhaupt nur dann nachzudenken sein, wenn die Islamverbände zur Schaffung der verlangten organisatorischen Strukturen trotz erhöhter Anstrengungen auch langfristig nachweislich überhaupt nicht in der Lage wären. Tatsächlich hat die Institutionalisierung religiöser Kollektive in den islamischen Herkunftsländern keine Tradition und sind die Islamverbände in Deutschland nicht in gleicher Weise kooperations*erprobt* wie die christlichen Kirchen. Von einer Unzumutbarkeit kann deswegen jedoch noch keine Rede sein[1023]. Gerade das Beispiel Hessens, aber auch bereits das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2005 zeigen, dass die Rechtsform der Religionsgemeinschaft

---

1020 BVerfGE 93, 1 (20).

1021 *Link*, in: HdbStKirchR, Bd. 2, S. 439; *Kästner*, in: Essener Gespräche 32 (1998), S. 65 ff.; BVerfGE 74, 244 (245, 253); kritisch: *Bock*, RdJB 2001, S. 334.

1022 Die Rechtsfigur der Einrichtungsgarantie ablehnend: *Unruh*, ZevKR 52 (2007), S. 13 ff.; *ders.*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 551 (S. 325 f.); *Waechter*, Die Verwaltung 29 (1996), S. 47 ff.

1023 Vgl. auch *Heinig*, ZevKR 56 (2011), S. 253 f.; *Rohe*, ZRP 2000, S. 210.

aus Sicht der Islamverbände keineswegs unerreichbar ist und dass sich die Islamverbände längst *auf der Schwelle* zur Religionsgemeinschaft befinden.

V. Fazit – die Einrichtung von Beiräten als Gegenstand staatlicher Opportunitätserwägungen

Jenseits des Anspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG muss der Staat dem religiösen Zusammenschluss daher keine zusätzlichen Betätigungsmöglichkeiten im Bereich schulischer und universitärer Bildung einräumen. Den Bundesländern steht es daher grundsätzlich frei, ob und in welchem Maße sie jenseits der verfassungsrechtlich vorgesehenen Gewährleistungen Religionsförderung betreiben[1024] und ob sie sich dazu gegebenenfalls des Beiratsmodells bedienen. Überobligatorisches Staatshandeln im religiösen Bereich kann nicht Gegenstand eines normativen Anspruchs sein. Eine Einforderbarkeit ist allenfalls dort denkbar, wo der Staat durch entsprechende Förderhandlungen zugunsten anderer Religionen bzw. deren weltlichen Erscheinungsformen vornimmt und sich insofern selbst bindet. Solange die Länder jedoch grundsätzlich nur mit Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinn, ausschließlich auf Ebene des Art. 7 Abs. 3 GG kooperieren, setzen sie sich nicht dadurch in Widerspruch zum Paritätsgebot, dass sie auf eine Einrichtung von Beiräten verzichten. Die staatliche Initiative im Allgemeinen und die Einrichtung von Beiräten im Besonderen stehen damit zur vollständigen Disposition religions-, integrations-, bildungs- und mittelbar auch sicherheitspolitischer Erwägungen der Länder[1025].

Die Einrichtung islamischer Beiräte hängt damit nicht nur vom Vorhandensein und der Teilnahmebereitschaft einer hinreichenden Anzahl kooperationsfähiger islamischer Verbände ab. Dem Staat ist es möglich, strategisch-politische Erwägungen anzustellen. So werden insbesondere diejenigen Länder eine Kooperation mit Beiräten als wenig ertragreich ansehen, die bereits Islamverbände als Religionsgemeinschaft anerkennen oder eine zeitnahe Einzelkooperation mit Islamverbänden anstreben. Auch können die Erfahrungen der Länder mit innerislamischen, überverbandlichen Kommunikationsforen durchaus die Prognose für eine mögliche Zusammenarbeit der Verbände *in* den Beiräten und damit auch für die staatliche Zusammenarbeit *mit* den Beiräten zulassen. So ist etwa in NRW die muslimische Dialogbereitschaft und -Fähigkeit schon im Rahmen verschiedener kleindimensionierter wie landesweiter Modellversuche und auf Ebene des KRM erprobt worden, während etwa in Bayern eine überverbandliche Abstimmung nicht in vergleichbarer Weise stattfindet und Islamforen regelmäßig ohne Beteiligung der Großverbände auskommen mussten[1026]. Die Gewichtung der im folgen-

---

[1024] So auch *Dietrich,* Islamischer Religionsunterricht, S. 42.

[1025] Vgl. auch *Holzke*, NVwZ 2002, S. 911 ff.

[1026] Die im Jahr 2001 gegründete „*Islamische Religionsgemeinschaft*" sollte unter Beteiligung „zahlreicher islamischer Gruppen" ein breites Spektrum abdecken, *Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme

den Kapitel ausführlich darzustellenden, für und gegen die Einrichtung von Beiräten sprechenden Erwägungen fallen daher in den verschiedenen Bundesländern höchst unterschiedlich aus.

einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, S. 41. Über die Entwicklung dieses Zusammenschlusses ist seither nichts bekannt geworden.

5. Teil: Die Beiratslösung und andere Wege zur Realisierung islamischen Religionsunterrichts

A. Der Hamburger Weg – islamische Beteiligung an interreligiösem Religionsunterricht

I. Religionsunterricht für alle in evangelischer Verantwortung

Beispiel für eine übergemeinschaftliche und zugleich interreligiöse Zusammenarbeit ist der „Religionsunterricht für alle“ in Hamburg. Diese „konfessionell-kooperative“ Unterrichtskonzeption geht in ihrer Vereinigungsleistung noch über die Beiratslösung hinaus, da an der inhaltlichen Gestaltung des Unterrichts Christen, Juden, Buddhisten, Bahaí und Muslime beteiligt sind. Trotz der abgebildeten religiösen Vielfalt strebten die Beteiligten aber – genau wie bei der Beiratslösung – keine Entkonfessionalisierung an. Nach eigenem Anspruch ist der Unterricht in

Hamburg Bekenntnisunterricht[1027]. Dieser Anspruch ist in höchstem Maße ambitioniert. Bereits im Zusammenhang mit gesamtislamischem Unterricht stellte sich die Frage, ob und wie es dem Unterricht in seiner konkreten Umsetzung gelingen soll, trotz der Beteiligung einer Vielzahl von religiösen – immerhin ausschließlich islamischen – Akteuren die Innenperspektive nicht zu verlassen. Beim „Religionsunterricht für alle" ist das religiöse Spektrum nun noch wesentlich breiter und der Beibehalt einer bekenntnismäßigen Ausrichtung dementsprechend erst recht zweifelhaft. Die Gefahr, dass sich der Unterricht in einer für den religionskundlichen Ansatz wesensbildenden vergleichenden Darstellung verliert, ist offenkundig.

1. *Die bekenntnismäßige Ausrichtung des Unterrichts*

Wenn der „Religionsunterricht für alle" jedoch tatsächlich ein Religions*kunde*unterricht ist, verfehlt er zwar seine Ambition; gemäß den im Zusammenhang mit der Beiratslösung getätigten Ausführungen dürfte das bei entsprechender Ausgestaltung jedoch nicht zwingend seine Verfassungswidrigkeit zur Folge haben. Grundsätzlich spricht nichts gegen die Zulässigkeit eines Religions*kunde*unterrichts unter Beteiligung einer Vielzahl von Vertretern verschiedener Religionen und Religionsgemeinschaften[1028]. Dazu müsste der Unterricht dann aber auch unter der Bezeichnung Religions*kunde*unterricht firmieren, was in Hamburg gerade nicht der Fall ist. Ausweislich § 7 Abs. 1 HmbSchG ist der Unterricht nämlich „ordentliches Lehrfach". Die zentrale verfassungsrechtliche Anfrage an das Hamburger Modell lautet also: Ist der „Religionsunterricht für alle" Bekenntnisunterricht?

Einerseits muss es einer Religionsgemeinschaft ausweislich ihres Selbstbestimmungsrechts nach Art. 137 Abs. 3 WRV unbenommen sein, auch unkonventionelle didaktische und inhaltliche Ansätze zu verfolgen, die eigenen Glaubensüberzeugungen etwa in Relation zu den Grundsätzen anderer Religionsgemeinschaften und Religionen zu setzen[1029]. Der ökumenische Gedanke und die Darstellung anderer Religionen können dabei den Raum einnehmen, den die Religionsgemeinschaft selbst für angemessen hält[1030]. So ist es aus rechtlicher Sicht auch nicht zu beanstanden, dass sich der Hamburger Unterricht in Abgrenzung zum typischen Bekenntnisunterricht unter anderem der „Stärkung der interreligiösen Dialogbereitschaft und -fähigkeit"[1031] verpflichtet hat und die Schüler insbesonde-

---

[1027] *Rahmenplan Religion* – Lehrplan Sekundarstufe I, 2004, S. 9. abrufbar unter: www.hamburg.de/contentblob/2536388/data/religion-gy8-sek-i.pdf (09.02.2015).

[1028] So bereits oben, Kap. 3 B I 3.

[1029] Vgl. auch *Pieroth*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Öffnung des Religionsunterrichts, ZevKR 38 (1993), S. 201 f.; auf das religionsgemeinschaftliche Selbstbestimmungsrecht Bezug nehmend: *Kästner*, in: Essener Gespräche 32 (1998), S. 65 ff.

[1030] *Link*, in: HdbStKirchR, Bd. 2, S. 491.

[1031] *Behörde für Schule und Berufsbildung Hamburg*, Stellungnahme zum Religionsunterricht in Hamburg vom 12.04.1999, abrufbar unter: www.hamburg.de/bsb/navigation-expertisen-start/70516/exp-religionsunterricht/ (09.02.2015).

re „das Kennenlernen, das Verstehenlernen, das Einnehmen eines anderen Standpunkts“[1032] lehren soll. Auch das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass das hergebrachte Verständnis von Religionsunterricht dem zeitlichen Wandel anheim stehe[1033]. Das Zusammenwirken mehrerer Religionsgemeinschaften dürfte eine neue Erscheinungsform von Religionsunterricht sein, die mit Blick auf die fortschreitende und etwa in der Stadt Hamburg bereits weit fortgeschrittene religiöse Pluralisierung der Schüler mittelfristig unerlässlich ist[1034]. Die in der Literatur geäußerte Ansicht, wonach der Religionsunterrichtsbegriff überstrapaziert sei, wenn Religionsgemeinschaften zum Zwecke eines gemeinsamen Unterrichts einen kleinsten gemeinsamen Nenner entwickeln, die Differenzen aber außerhalb des Unterrichts fortbestünden und auf diese Weise eine ökumenische Annäherung beim Religionsunterricht „vorweggenommen“ werde[1035], beansprucht auch im Lichte dieser Rechtsprechung weiterhin Geltung. Auch hat das Bundesverfassungsgericht nämlich deutlich gemacht, dass der „Verfassungsbegriff Religionsunterricht“ dem „Verständnis von Religionsunterricht“ Grenzen setze[1036]. Es hat betont, dass der Staat nicht jede denkbare, von den Religionsgemeinschaften gelieferte Definition hinzunehmen habe. Vom Begriff des Religionsunterrichts jedenfalls nicht mehr erfasst ist ein Unterricht, der einem religionskundlichen Ansatz folgt[1037].

Ob die Ausgestaltungsmöglichkeiten diesseits dieser Grenze bis hin zu einem interkonfessionellen, multikonfessionellen oder ökumenischen Unterricht reichen[1038], mag zumindest mit Blick auf den nordrhein-westfälischen Islamunterricht dahinstehen. Unabhängig davon, ob die im Beirat vertretenen Verbände Religionsgemeinschaften und damit Träger des religionsgemeinschaftlichen

---

1032 *Gesprächskreis interreligiöser Religionsunterricht in Hamburg*, Ziele des interreligiösen Religionsunterrichts, formuliert am 12.11.1998, zitiert in: Stellungnahme der Behörde für Schule und Berufsbildung, vgl. voranstehende Fußnote.

1033 BVerfGE 74, 244 (252 f.); vgl. auch *Link*, ZevKR 46 (2001), S. 268 f (der Aufsatz ist die publizierte Version des von *Link* angefertigten Gutachtens „*Über die Vereinbarkeit des Hamburger Modells eines ‚Religionsunterrichts für alle in evangelischer Verantwortung‘ mit Art. 7 Abs. 3 GG*“ vom 15.01.2001).

1034 *Bauer* weist zurecht darauf hin, dass eine *plurale*, also von mehreren Religionsgemeinschaften getragene Verantwortung durch den Wortlaut des Art. 7 Abs. 3 GG getragen sei, da dort von den „Grundsätzen *der Religionsgemeinschaften*“ und nicht von den Grundsätzen *einer* Religionsgemeinschaft die Rede sei, *Bauer*, ZevKR 59 (2014), 241.

1035 *Frisch,* ZevKR 49 (2004), S. 626; instruktiv auch *Heinig*, in: Die Verfassung der Religion, S. 346, m.w.N.

1036 BVerfGE 74, 252; so auch *Kästner*, in: Essener Gespräche 32 (1998), S. 65 ff.

1037 BVerfGE 74, 253; weniger eindeutig wird diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von *Bodo Pieroth* gedeutet, der darauf abstellt, dass das Gericht den Religionsunterricht nicht mehr „ausschließlich der Verkündigung und Glaubensunterweisung dienend“ charakterisiert, *Pieroth*, ZevKR 38 (1993), S. 195.

1038 Bejahend: *Pieroth*, ZevKR 38 (1993), S. 201; ablehnend: *Heinig*, in: Die Verfassung der Religion, S. 346; *Listl*, Der Religionsunterricht als bekenntnisgebundenes Lehrfach, S. 54.

Selbstbestimmungsrechts sind, weist der Unterricht in Nordrhein-Westfalen eine bekenntnismäßige Ausrichtung auf. Bestimmt können die antagonistischen Islamauffassungen mit vertretbaren Argumenten als unterschiedliche Bekenntnisse angesehen werden, wobei eine solche Deutung keineswegs zwingend ist. Zumindest der Staat kann die theologisch höchst anspruchsvolle Frage, ob die Islamauffassungen Teil eines Gesamtbekenntnisses oder mehrere Einzelbekenntnisse sind, nicht beantworten[1039]. Ohnehin dürfte daher „*im Zweifel zugunsten der Zulässigkeit des Unterrichts*“ von einem gemeinsamen islamischen Bekenntnis auszugehen sein, welches dem Unterricht zugrunde liegt. Wenn eine Religionsgemeinschaft außerdem gemäß der Definition *Gerhard Anschütz'* auch ein Zusammenschluss von Angehörigen nur *verwandter* Bekenntnisse sein kann[1040], muss auch der inhaltliche Kompromiss dieser glaubensverwandten Bekenntnisse zulässiger Gegenstand eines einzigen (gemeinsamen) Religionsunterrichts sein können[1041]. Zumindest eine *Verwandtschaft* zwischen den verschiedenen Islamrichtungen dürfte aber kaum zu leugnen sein[1042].

Für den Hamburger „Religionsunterricht für alle“, an dessen inhaltlicher Konzeption Glaubensangehörige verschiedener Weltreligionen beteiligt sind, ist eine solche wohlwollend weite Auslegung des Bekenntnisbegriffs indes nicht möglich. Ein Unterricht, der von Vertretern anerkanntermaßen verschiedener Religionen verantwortet wird, ist ein multikonfessioneller Unterricht[1043]. Daran ändert auch das Selbstbestimmungsrecht nach Art. 137 Abs. 3 WRV nichts. Dieses billigt den Religionsgemeinschaften zwar zu, die Darstellung eigener Glaubensüberzeugungen inhaltlich hinter einem interreligiösen, auf religiösen Lehrkonsensen basierenden Ansatz zurücktreten zu lassen; die Beurteilung des Unterrichtscharakters als bekenntnisgebunden bestimmt sich jedoch an rein objektivem Maßstab. Danach ist der Unterricht in Hamburg aber gerade kein Bekenntnisunterricht.

Nach bisheriger Ausgestaltung kann aber auch von einer gemeinsamen Verantwortung mehrerer Religionsgemeinschaften bzw. von Akteuren verschiedener Religionen nicht die Rede sein. In dem ursprünglichen und noch immer praktizierten Kooperationsverhältnis tragen nämlich die evangelische Kirche bzw. mehrere evangelische Kirchen[1044] die inhaltliche Letzt- und Alleinverantwortung für den

[1039] Vgl. auch *de Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 31 f.

[1040] *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, S. 633.

[1041] Vgl. auch BVerwGE 123, 64 f.; *de Wall*, RdJB 2010, S. 110; nach *Heinig* kann hingegen ein christlich-ökumenischer Unterricht solange kein Bekenntnisunterricht sein, wie die „theologischen Differenzen zwischen der römisch-katholischen Kirche und den Gliedkirchen der EKD als *kirchentrennend* beschrieben werden“, *Heinig*, in: Die Verfassung der Religion, S. 346.

[1042] Vgl. auch *de Wall*, RdJB 2010, S. 110.

[1043] *Heinig*, in: Die Verfassung der Religion, S. 346 f.

[1044] Kooperationspartner sind die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche, die Reformierte Kirche sowie die Arbeitsgemeinschaft christlicher Kirchen in Hamburg.

Unterricht. In der „Gemischten Kommission Schule/Kirche“ verabschieden ausschließlich Vertreter der Behörde für Bildung und Vertreter der evangelischen Kirchen die Rahmenpläne für den Religionsunterricht[1045]. Die übrigen religiösen Akteure sind hier nicht beteiligt. Formell handelt es sich also um eine Einzelkooperation zwischen dem Land Hamburg und den evangelischen Kirchen. Inhaltliche Absprachen zwischen den verschiedenen beteiligten Religionsgemeinschaften und religiösen Vereinen finden dagegen im institutionellen Rahmen des „Gesprächskreises Interreligiöser Religionsunterricht in Hamburg“ (GIR) statt[1046], der jedoch keine Kooperationsaufgaben wahrnimmt. Die interreligiöse Zusammenarbeit betrifft allein das vom Selbstbestimmungsrecht geschützte Innenverhältnis und spielt sich vollständig im Vorfeld der eigentlichen Kooperation ab[1047]. Formell ist der „*Religionsunterricht für alle* in evangelischer Verantwortung“[1048] also ein evangelischer Konfessionsunterricht[1049]. Er weist lediglich die – rechtlich unbeachtliche – inhaltliche Besonderheit auf, dass der religionsgemeinschaftliche Kooperationspartner die ihm zustehende Gestaltungskompetenz nicht im Sinne einer reinen Vermittlung der eigenen Glaubenslehre ausübt, sondern „Traditionen und Weltsichten der verschiedenen Religionen und Kulturen“[1050] unter anderem zum Zwecke der Schulung einer zur persönlichen Identitätsentsfaltung unerlässlichen „Dialogfähigkeit“[1051] beleuchtet. Die verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich des „*Religionsunterrichts für alle* in evangelischer Verantwortung“ münden in folgenden Fragen: Erstens, ist der Unterricht auch in materieller Hinsicht Bekenntnisunterricht? Und zweitens: Vermag die Regelung der Teilnahmepflicht Verletzungen der negativen Religionsfreiheit hinreichend sicher auszuschließen?

Wo genau die Grenzen zwischen Bekenntnisunterricht und Religionskunde unter Berücksichtigung seines multikonfessionalen Ansatzes verlaufen sollen, bleibt ungewiss. Einerseits kann von einem Unterricht, der auf die Erhebung des christlichen Wahrheitsanspruchs faktisch verzichtet, nicht erwartet werden, dass er

---

1045 *Doedens/Weiße*, Zeitschrift für Religionspädagogik 6 (2007), S. 52.

1046 *Doedens/Weiße*, Zeitschrift für Religionspädagogik 6 (2007), S. 58.

1047 *Link*, ZevKR 46 (2001), S. 271.

1048 So lautet die vom *Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung* in Abgrenzung zu dem weiterentwickelten Religionsunterricht für alle in gemeinsamer Verantwortung gewählte Bezeichnung des Unterrichts, li.hamburg.de/religion/material/4419346/art-einleitung/ (09.02.2015).

1049 *Link*, ZevKR 46 (2001), S. 259 und 271.

1050 *Behörde für Schule und Berufsbildung Hamburg*, Stellungnahme zum Religionsunterricht in Hamburg vom 12.04.1999, abrufbar unter: www.hamburg.de/bsb/navigation-expertisen-start/70516/exp-religionsunterricht/ (09.02.2015).

1051 *Gesprächskreis interreligiöser Religionsunterricht in Hamburg*, Ziele des interreligiösen Religionsunterrichts, formuliert am 12.11.1998, zitiert in: Stellungnahme der Behörde für Schule und Berufsbildung, vgl. voranstehende Fußnote; *Rahmenplan Religion* – Lehrplan Sekundarstufe I, 2004, S. 6, abrufbar unter: www.hamburg.de/contentblob/2536388/data/religion-gy8-sek-i.pdf (09.02.2015).

die „Botschaft anderer Religionen“ im Lichte des „evangelischen Offenbarungs- und Glaubensverständnisses“ beleuchtet[1052]. Andererseits darf der Unterricht sich nicht in einer vergleichenden Darstellung erschöpfen. Der Lehrplan verleiht dem Bemühen Ausdruck, wenn schon keine bestimmte religiöse Auffassung, so doch zumindest Religion als solche zur inhaltlichen Grundlage und nicht nur zum Gegenstand des Unterrichts zu machen. In dem Lehrplan heißt es etwa, der Unterricht gehe „von der Voraussetzung aus, dass in religiösen Traditionen und lebendigen Glaubensüberzeugungen Möglichkeiten der Selbst- und Weltdeutung sowie Aufforderungen zu verantwortlichem Handeln angelegt sind, die die Selbstfindung und die Handlungsfähigkeit des Menschen zu fördern vermögen“. Die verschiedenen Bekenntnisse sollen dabei jeweils „in ihrer Bestimmtheit“ und samt ihres „möglichen Lebensgewinns“ vermittelt werden.[1053] Der Unterricht „unterstützt“ die Schüler bei der „Ausbildung und Vergewisserung eigener religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen“[1054]. In seiner Konzeption geht er damit über den Anspruch der Religionskunde hinaus, die sich keine Positionierung zugunsten der *religiösen* und zulasten der *nicht-religiösen* Option anmaßen würde. Kurz: Der Unterricht ermutigt zu einem *Leben in Glauben*, nur ohne dabei einen bestimmten Glauben zu präferieren. Inwieweit die Unterschiede zu einer reinen Religionskunde dann aber für die Schüler tatsächlich wahrnehmbar sind, dürfte ganz entscheidend von der praktischen Durchführung des Unterrichts durch das Lehrpersonal abhängen.

2. *Abzuleitende Anforderungen*

Wenn der Unterricht bei formaler Betrachtung ein evangelischer Religionsunterricht ist, so darf die Teilnahme auch nur für evangelische Bekenntnisangehörige, also für Mitglieder der evangelischen Kirchen verpflichtend sein. Für nicht-evangelische Schülerinnen und Schüler kann sich eine entsprechende Verpflichtung nämlich als Verletzung der negativen Religionsfreiheit darstellen. Eine Rechtfertigung des Eingriffs mit dem Einwand, dass der Unterricht nahezu alle Religionen – im Zweifel auch die des vermeintlich Verletzten – zum Gegenstand habe, ist denkbar, aber nicht zwingend. § 7 Abs. 3 des Hamburger Schulgesetzes differenziert nicht zwischen evangelischen und nicht-evangelischen Schülern. Nach der Vorschrift entscheiden zwar die Eltern bzw. nach Vollendung des 14. Lebensjahres der Schüler selbst über die Teilnahme am Schulunterricht. Die Teilnahme markiert jedoch den Regelfall. Auf eine Nichtteilnahme müssen Eltern bzw. Schülerinnen und Schüler explizit und aktiv hinwirken, indem sie eine Abmeldung

[1052] So aber *M. Heckel*, in: FS Starck, S. 1116 f.

[1053] *Rahmenplan Religion* – Lehrplan Sekundarstufe I, 2004, S. 5, abrufbar unter: www.hamburg.de/contentblob/2536388/data/religion-gy8-sek-i.pdf (09.02.2015).

[1054] *Rahmenplan Religion* – Lehrplan Sekundarstufe I, 2004, S. 6, vgl. vorstehende Fußnote.

vornehmen[1055]. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis entspricht in seiner Ausgestaltung damit – gemäß dem Leitbild des Art. 7 Abs. 3 GG – einer Teilnahmepflicht[1056]. Eine konsequente Anmeldelösung nach nordrhein-westfälischem Vorbild wäre angesichts der drohenden Grundrechtsverletzungen auch für den Hamburger Unterricht die geeignete Lösung[1057].

II. Religionsunterricht für alle in gemeinsamer Verantwortung

Die Weiterentwicklung des „Religionsunterrichts für alle in evangelischer Verantwortung" hin zu einem „Religionsunterricht für alle in *gemeinsamer Verantwortung*" hat begonnen. Mittlerweile wird an einigen Schulen Hamburgs ein Unterricht erteilt, an dessen inhaltlicher Ausgestaltung nicht mehr allein die evangelischen Kirchen, sondern auch Vertreter der jüdischen Gemeinde Hamburg und islamische Akteure, namentlich die Schura Hamburg, der DİTİB-Landesverband Hamburg, der VIKZ und die alevitischen Gemeinde beteiligt waren[1058]. Der Unterricht stellt fortan nicht nur *materiell*, sondern nun auch *formell* einen multikonfessionellen Unterricht dar. Mittelfristig soll die weiterentwickelte Form den bisherigen Unterricht vollständig ablösen. Der konzeptionelle Fortschritt des Religionsunterrichts in gemeinsamer Verantwortung liegt darin, dass künftig auch jüdisches, muslimisches und alevitisches Lehrpersonal den Unterricht leiten wird. Im Rahmen des bisherigen Religionsunterrichts für alle in *evangelischer* Verantwortung wäre eine Erteilung durch einen nicht-evangelischen und somit formell bekenntnisfremden Lehrer noch unzulässig gewesen[1059]. Da künftig aber auch die inhaltliche Verantwortung auf Akteure unterschiedlicher Religionen verteilt ist, ist ein evangelischer Religionslehrer zur Vermittlung der multikonfessionellen Unterrichtsinhalte nicht besser geeignet als ein jüdischer oder muslimischer Religionslehrer. Es ist nur folgerichtig, dass sich auch das Lehrpersonal eines multikonfessionellen Unterrichts aus Angehörigen verschiedener Religionen zusammensetzt.

Die praktische Durchführung des Unterrichts durch das Lehrpersonal ist eine höchst anspruchsvolle Aufgabe, aber nicht anspruchsvoller als bisher: Da bereits der Religionsunterricht in evangelischer Verantwortung in inhaltlicher Hinsicht gerade keinen evangelisch-christlichen Schwerpunkt aufwies, sondern multikonfessionell ausgerichtet war, mussten die (bislang ausschließlich evangelischen) Lehrer einen Bekenntnisunterricht erteilen, ohne dabei ihre eigene religiöse Präfe-

1055 *Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung*, Weiterentwicklung des Religionsunterrichts für alle, abrufbar unter: li.hamburg.de/religion/material/4419346/art-einleitung/ (09.02.2015).

1056 *Muckel*, JZ 2001, S. 61; *Robbers*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Art. 7 Abs. 3 GG, Rn. 127.

1057 Vgl. auch *Link*, ZevKR 46 (2001), S. 278.

1058 *Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung*, Weiterentwicklung des Religionsunterrichts für alle, abrufbar unter: li.hamburg.de/religion/material/4419346/art-einleitung/ (09.02.2015).

1059 *M. Heckel*, in: FS Starck, S. 1118; *Link*, ZevKR 46 (2001), S. 275.

renz kundzutun. Denselben Spagat werden künftig evangelische, jüdische, muslimische und alevitische Lehrer bewältigen müssen[1060]. Die Einordnung als Bekenntnisunterricht ist daher zwar zumindest keinen größeren Zweifeln ausgesetzt als bisher. Gleichwohl ist dem Unterricht der Charakter eines Bekenntnisunterrichts im Ergebnis mit den oben angeführten Argumenten abzusprechen.

1. Der „Staatsvertrag" und islamische Religionsgemeinschaften in Hamburg

Die zusätzlichen verfassungsrechtlichen Anfragen an den weiterentwickelten dialogischen Religionsunterricht betreffen eher die Zulässigkeit einer Zusammenarbeit mit den neuen Dialogpartnern, namentlich den islamischen Verbänden und überverbandlichen Zusammenschlüssen. Die Stadt Hamburg hat mit den islamischen Organisationen Schura-Hamburg, DİTİB-Hamburg, VIKZ sowie der alevitischen AABF im November 2014 jeweils sogenannte „Staatsverträge" geschlossen[1061], die offenkundig am Vorbild der Staatskirchenverträge orientiert sind. Diese Staatsverträge weisen die beteiligten Islamverbände sämtlich als „Religionsgemeinschaften" aus. Mit der Bezeichnung „Religionsgemeinschaft" stellt das Land jedoch weder die Rechtsform der Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne fest noch bewirkt es eine entsprechende Anerkennung. Vielmehr liegt dem Vertrag offenbar ein anderes Verständnis von „Religionsgemeinschaft" zugrunde als der Verfassungsvorschrift des Art. 7 Abs. 3 GG[1062]. Der Vertrag unterscheidet nämlich zwischen der Rechtsform Religionsgemeinschaft einerseits und der Befähigung zur Ausrichtung eigenen Religionsunterrichts andererseits[1063]. Deutlich wird diese Unterscheidung zwischen der *Religionsgemeinschaft im Sinne des*

1060 Eine umfangreiche und abschließende verfassungsrechtliche Bewertung des weiterentwickelten *Religionsunterrichts für alle in gemeinsamer Verantwortung* steht noch aus.

1061 Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem *DİTİB-Landesverband Hamburg, SCHURA-Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg und dem Verband der Islamischen Kulturzentren*, abrufbar unter: www.hamburg.de/contentblob/3551370/data/download-muslim-verbaende.pdf; *Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V.*, abrufbar unter: www.hamburg.de/contentblob/3551366/data/download-alevitische-gemeinde.pdf (abgerufen jeweils am 15.10.2015).

1062 Dieses abweichende Verständnis erklärt sich nicht mit der „Bremer Klausel", in deren räumlichen Anwendungsbereich Hamburg nämlich unstreitig nicht fällt; zu der Kontroverse über die räumliche Geltung der „Bremer Klausel" in den neuen Bundesländern, vgl. *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, Rn. 444 (S. 269 f.).

1063 In dem Rechtsgutachten von *de Wall*, welches dem Vertragsschluss zugrunde liegt, ist eine solche Unterscheidung nicht angelegt. Das Gutachten soll erklärtermaßen Aufschluss über die Eigenschaft der beteiligten Verbände als Religionsgemeinschaften sowie die Eignung als Kooperationspartner für die Stadt Hamburg geben. Für *de Wall* scheint aus der Eigenschaft als Religionsgemeinschaft die Fähigkeit der Islamverbände, Partei eines Staatsvertrags zu sein, ebenso hervorzugehen wie die Befähigung zur Ausrichtung von Religionsunterricht; zwischen der Beteiligung an dem in Hamburg praktizierten dialogischen Unterricht und einem verbandseigenem Unterricht unterscheidet *de Wall* nicht, vgl. *de Wall*, in: Staatsvertrag mit Muslimen in Hamburg, insbesondere S. 1 und 3.

Vertrages und der zur Ausrichtung eigenen Religionsunterrichts befähigten *Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinn* anhand einer Betrachtung von Art. 6 des Staatsvertrages. In dessen Absatz 2 heißt es nämlich, dass das Land den islamischen Religionsgemeinschaften die Erteilung des „besonderen islamischen Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG" nur unter der zusätzlichen Prämisse des Vorliegens „aller gesetzlichen Voraussetzungen" erlaube. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass Eignung und Berechtigung zur Ausrichtung eigenen Religionsunterrichts nicht bereits aus dem bisherigen Rechtsstatus, also der Eigenschaft als *Religionsgemeinschaft im Sinne des Vertrages* hervorgeht.

Wenn es in § 6 Abs. 2 der Staatsvertrags mit den Muslimen[1064] sinngemäß heißt, dass das Recht einer Unterrichtserteilung auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG unberührt bleibe, sofern der Verband den Kooperationsanforderungen genügt, so ist die Vorschrift nichts weiter als die bloße Wiedergabe der verfassungsrechtlich vorgegebenen Rechtslage. Einer Religionsgemeinschaft steht – vorbehaltlich ihrer hinreichenden Repräsentativität – ein Anspruch auf eine Einzelkooperation zu. Dass die Stadt Hamburg dieses Recht nun als Partei eines Staatsvertrages explizit „anerkennt", ist für die Geltendmachung aber nicht erforderlich. Der Passus ist daher keine eigentliche vertragliche Abrede, sondern von rein symbolisch-deklaratorischem Wert[1065].

Eine Gesamtschau der Absätze 1 und 2 erweckt den Eindruck als *verzichteten* die Verbände ganz unabhängig von ihrer Rechtsform auf die Geltendmachung eines ihnen etwaig zustehenden Kooperationsanspruchs nach Art. 7 Abs. 3 GG. In Absatz 1 anerkennen die beteiligten Islamverbände als Vertragspartei nicht nur Bedeutung, Wert und Chancen des „in gemischtkonfessionellen Klassenverbänden und Lerngruppen" erteilten Religionsunterrichts; sie artikulieren auch das ausdrückliche Ziel der *Erhaltung* der dialogischen Form des Unterrichts. Zum *Erhalt* des dialogischen Unterrichts tragen die Verbände aber effektiv allein dadurch bei, dass sie die derzeit praktizierte Kooperation auch dann fortführen, wenn diese nicht mehr alternativlos ist, wenn die Verbände also kraft ihres Status als Religionsgemeinschaft zwischen mehreren Kooperations- und Unterrichtsformen optieren können. Die Vorschrift ist daher nur dann sinnvoll bzw. verfügt nur dann über einen über die reine Symbolik hinausgehenden Gehalt, wenn sie in der

---

1064 Die Vorschrift entspricht Art. 5 Abs. 1 des Vertrags mit den Aleviten.

1065 Von einer reinen „*Bekräftigung*" spricht *de Wall* im Zusammenhang mit vergleichbaren Wendungen im Preußischen Konkordat und im Preußischen Kirchenvertrag; wenn dort etwa die Freiheit des Glaubens für unverletzlich erklärt werde, handele es sich um „*bloße Wiederholungen*" der Grundrechte, an die der „paktierende Staat ohnehin gebunden" sei, *de Wall*, Die Zukunft des Islam in der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland und Nordrhein-Westfalen (Gutachten) S. 49 und 90. Er stellt auch heraus, dass derlei Bekräftigungen keine rechtlichen Bedenken entgegenstehen, ebd., S. 49 f., Gutachten abrufbar unter: www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.5/PBGD/Archiv_Veroeffentlichungen_der_13.WP/Islam/Zukunft_d.Islam_i.d.staatl._Ordnung,_Dez2004.pdf.

Weise zu interpretieren ist, dass sich die Verbände auf die derzeitige (weiterentwickelte) Kooperationsform festlegen. Eine solche Festlegung dürfte aber zum einen kaum dem Willen der Verbände entsprechen und ist zum anderen kein zulässiger Gegenstand einer vertraglichen Vereinbarung zwischen Grundrechtsverpflichtetem und potentiell Grundrechtsberechtigten. Ein *Verzicht* auf die Geltendmachung des Kooperationsanspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG ist schon deswegen unzulässig, weil nach herrschender Meinung auch Eltern und Schüler zu den Berechtigten zählen[1066] und es insoweit bereits an einer Dispositionsbefugnis der am Vertragsschluss beteiligten Religionsgemeinschaften fehlt. Der Vertrag schützt den dialogischen Religionsunterricht also weder vor einer durch den „Ausstieg" einzelner Islamverbände bedingten *Erosion der Beteiligungsbasis* noch vor der faktischen Konkurrenz durch Religionsunterrichte auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG.

2. *Weitere Anfragen und Anforderungen*

Hinsichtlich der Begleitprobleme sei auf die im Zusammenhang mit der Beiratslösung getätigten Ausführungen verwiesen. Hier wie dort hat der Staat gute religionspolitische Gründe, die jeweils praktizierte Kooperation einer Einzelkooperation mit den Islamverbänden vorzuziehen. Dennoch muss er die grundsätzliche Subsidiarität alternativer Kooperationsformen berücksichtigen[1067]. Ob sich ein Verband zu einer Kooperation auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG eignet, beurteilt sich frei von sachfremden Erwägungen. Die behördliche Entscheidung darf also auch nicht von dem Bemühen getragen sein, einem bestimmten Kooperationsmodell zur Geltung zu verhelfen. So könnte die Stadt Hamburg unter dem Eindruck eines – gemessen an den Teilnehmerzahlen – erfolgreichen dialogischen Religionsunterrichts geneigt sein, Anträge auf eine Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG im Zweifel eher negativ zu bescheiden und den Verbänden die Anerkennung als Religionsgemeinschaft so in verfassungswidriger Weise vorzuenthalten. Die Gefahr bleibt aber theoretisch, da eine restriktive und zugleich sachwidrige Anerkennungspraxis rechtswidriges Behördenhandeln darstellt, welches vollumfänglich justiziabel ist.

Analog zur Beiratslösung droht auch in Hamburg eine staatliche *Selektion der Kooperationspartner*[1068]. Ebenso wie die Zahl der Teilnehmer an der Beiratslösung ist auch der Kreis der an der Konzeption des dialogischen Religionsunterrichts beteiligten Islamorganisationen begrenzt. Es fehlt nicht nur an einem transparenten Auswahlverfahren, sondern und auch an einsehbaren Kriterien, anhand derer sich

[1066] Etwa *Robbers,* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 7, Rn. 122; zur Frage der Anspruchsinhaberschaft bereits oben, Kap. 1 E I 2.

[1067] Zu der Präferenz für den Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG, dem daraus resultierenden Rangverhältnis und einem möglichen Konkurrenzschutz vgl. oben, Kap. 4 E II 2.

[1068] Vgl. dazu im Zusammenhang mit dem Beiratsmodell oben, Kap. 4 C III.

ein Islamverband in Hamburg für die Mitwirkung am dialogischen Unterricht und für die Beteiligung am „Staatsvertrag" qualifiziert. Allerdings entschärft sich das Problem der scheinbar freien staatlichen „Vertragspartnerwahl" gegenüber der Beiratslösung deutlich[1069], da nahezu alle Islamorganisationen – direkt oder mittelbar über die *Schura* – Parteien des „Staatsvertrages" sind.

Mehr noch als für die Beiratslösung würde sich für den Hamburger Weg schließlich eine *zeitliche Begrenzung* der Kooperation empfehlen. Art. 6 Abs. 1 des Vertrages mit den Islamverbänden suggeriert nämlich, dass deren Mitwirkung an staatlichem Religionsunterricht nur im rechtlichen Rahmen der derzeit praktizierten Kooperationsform möglich sei und somit nicht von einer etwaigen Anerkennung als Religionsgemeinschaft abhänge, was jedoch wie dargestellt gerade nicht der Fall ist[1070]. Auf diese Weise setzt der Staat „Fehlanreize"[1071], die sich nachteilig auf die Formierungsbestrebungen der Islamverbände in Hamburg auswirken können[1072].

III. Ausblick

1. *Die kirchliche Direktkooperation – ein Auslaufmodell?*

Die christlichen Kirchen kooperieren als anerkannte Religionsgemeinschaften mit staatlichen Stellen auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG. Im Angesicht funktionierender Beiräte ist es jedoch vorstellbar, dass das Beiratsmodell auch die klassische Kooperationsform des Art. 7 Abs. 3 GG auf Dauer in Bedrängnis bringt.

In ländlichen Gegenden mit geringer Bevölkerungsdichte, aber auch in den religiös tendenziell heterogenen Großstädten, insbesondere im Osten der Bundesrepublik, können weiter sinkende Mitgliederzahlen der Kirchen[1073] die Frage der Vorbildhaftigkeit des Beiratsmodells für Kooperationsverhältnisse mit christlichen Religionsgemeinschaften aufwerfen. Ihre Rechtsform steht einer Teilnahme der Kirchen an übergemeinschaftlichen Koordinationsgremien und der Verwirklichung einer alternativen Kooperationsform nicht im Wege. Auch Religionsge-

---

[1069] Hinsichtlich einer genauen Darstellung der Problematik sei auf Kap. 4 C III verwiesen; das dort thematisierte Problem der „*Kooperations*partnerwahl" entspricht dem hier angesprochenen Problem der „*Vertrags*partnerwahl".

[1070] Die zeitliche Geltung des Vertrags mit den Islamverbänden ist unbegrenzt; Art. 13 Abs. 3 des Vertrages legt lediglich fest, dass nach Ablauf von zehn Jahren nach Inkrafttreten Gespräche zwischen den Vertragsparteien über Änderungen und Ergänzungen stattfinden.

[1071] So wörtlich *Heinig* im Zusammenhang mit der Beiratslösung, *Heinig*, ZevKR 56 (2011), S. 258; zu der Problematik bereits oben, Kap. 4 D III 4 und Kap. 4 E I 2.

[1072] Vgl. dazu oben, Kap. 2 D III 4 und Kap 2 E I 2.

[1073] *Heinig* spricht im Zusammenhang mit diesen Entwicklungen von „*Entkirchlichung*" und „*Dechristianisierung*", vgl. etwa in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, S. 79; *Fischer* sprach insofern von einer „*Entchristlichung*", *Fischer*, Staatskirche ade! Trennung von Staat und Kirche, S. 124.

meinschaften im verfassungsrechtlichen Sinn sind nicht auf die Kooperationsform des Art. 7 Abs. 3 GG festgelegt, sondern können grundsätzlich an einem Koordinationsgremium wie dem Beirat teilnehmen[1074].

Obwohl der Religionsunterricht in evangelischer Verantwortung unter Beteiligung des GIR bereits seit 1995 praktiziert wird[1075] und somit wesentlich älter ist als das Beiratsmodell, zeigt der Hamburger Weg, wie die künftige Entwicklung aussehen könnte. An ihr beteiligen sich mit den evangelischen Kirchen auch christliche Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne.

Die Hamburger Lösung verwirklicht eine Art Mittelweg zwischen Beiratsmodell und verfassungsidealer Kooperation. Formell fand zumindest *vor* der „Weiterentwicklung" eine Kooperation auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG statt. (*Nach* der Umstellung auf den „weiterentwickelten" Unterricht „in gemeinsamer Verantwortung" dürfte ungeachtet der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit zumindest eine Einordnung „innerhalb" von Art. 7 Abs. 3 GG" ausscheiden, da mittlerweile auch Nicht-Religionsgemeinschaften Kooperationspartner sind, was mit Art. 7 Abs. 3 GG nicht in Übereinstimmung zu bringen ist.[1076]) Praktisch werden die wesentlichen Kooperationsaufgaben aber nicht allein von dem direkten Kooperationspartner, sondern von einem interreligiösen, übergemeinschaftlichen Koordinationsgremium wahrgenommen. Obgleich also der Beirat als Substitut für nicht existente Religionsgemeinschaften direkt mit den staatlichen Stellen zusammenarbeitet, während der GIR in Hamburg nur im Vorstadium der eigentlichen Kooperation agiert, ohne selbst Kooperationspartner zu sein, sind die Aufgaben der beiden Gremien Beirat und GIR funktional völlig identisch.

Ebenso wie für die Islamverbände dürfte die Kooperation mit einem Koordinationsgremium aber auch aus Sicht der Kirchen gegenüber einer Direkt- bzw. Einzelkooperation nur ein Notbehelf sein. Solange die Großkirchen den Kooperationsanforderungen entsprechen, ist auch weiterhin nicht zu erwarten, dass sie dem Hamburger Weg in anderen Bundesländern folgen und ihre materiell-inhaltlichen Kooperationsbefugnisse mit Vertretern anderer Religionen und Religionsgemeinschaften teilen werden. Die daran anknüpfende Frage ist, ob die Kirchen auf Dauer eine Wahl haben, ob sie also sozusagen eine „feindliche Übernahme" ihrer Einzelkooperationsverhältnisse durch übergemeinschaftlich ausgerichtete Kooperationsformen fürchten müssen. Dass die derzeitige Kooperation

[1074] Vgl. oben, Kap. 4 E II 3.

[1075] *Doedens/Weiße*, Zeitschrift für Religionspädagogik 6 (2007), S. 58. Bereits seit dem Zweiten Weltkrieg wurde in Hamburg ausschließlich Evangelischer Religionsunterricht angeboten, an dem von vornherein, auch vor der Einbindung des GIR, Schüler aller Konfessionen und Religionen teilnahmen, *Keßler*, in: Religionsunterricht – wohin?, S. 46.

[1076] Genau wie auch der durch Beiräte realisierte islamische Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen ist auch der Religionsunterricht für alle in gemeinsamer Verantwortung in Hamburg religiöser Bekenntnisunterricht „jenseits" von Art. 7 Abs. 3 GG, vgl. dazu bzgl. der Beiratslösung oben, Kap. 4 B II.

zwischen Staat und Kirchen durch Konkordate und Staatskirchenverträge geregelt ist und diese Regelungen nicht ohne kirchliche Zustimmung abgeändert werden können[1077], sichert den Kirchen keinen zeitlich unbegrenzten Fortbestand der derzeitigen Kooperationsverhältnisse in ihrer konkreten Form. Auch der Einwand, dass die etablierte und funktionierende Selbstorganisation der Kirchen eine „transitorische Hilfskonstruktion" wie den Beirat entbehrlich mache[1078], greift zu kurz. Eine signifikante Veränderung der demographischen und religionssoziologischen Lage würde auch die Neubewertung des christlichen Religionsunterrichts erfordern. Davor schützt auch die institutionelle Garantie des Art. 7 Abs. 3 GG nicht. Die Bestandsgarantie reicht nicht so weit, dass sie den Fortbestand eines Religionsunterrichts in seiner konkreten Form trotz Nichtvorliegens bzw. „Nicht-mehr-Vorliegens" der rechtlichen Kooperationsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG sichert. Gegenstand der institutionellen Garantie ist nicht der „reale Religionsunterricht" selbst, sondern die gesetzlichen Grundlagen, die seine „Umsetzung in die Lebenswirklichkeit" ermöglichen[1079]. Gewährleisten die Großkirchen ausweislich ihres Mitgliederbestandes in einzelnen Bundesländern nicht (mehr) das flächendeckende Erreichen der Mindestteilnehmerzahlen für einen eigenen Religionsunterricht, so verfehlen sie die ungeschriebene Kooperationsvoraussetzung der hinreichenden Repräsentativität[1080]. Von diesem Moment an stellen alternative Kooperationsformen wie das Beiratsmodell die einzige Möglichkeit zur flächendeckenden Verwirklichung christlich-konfessionellen Religionsunterrichts dar.

Solange die Kirchen jedoch über eine hinreichende Mitgliederstärke verfügen, bleibt die derzeitige Einzelkooperation auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG unantastbar. Ein etwaiges Ausweichen auf eine alternative Kooperationsform obläge ihrer freien Entscheidung. Befürchtungen einer zwangsweisen „Zusammenlegung" mehrerer christlich-konfessioneller Religionsunterrichte sind daher völlig unbegründet. Auch in Hamburg folgten die evangelischen Kirchen mit der multikonfessionellen Ausrichtung einem bestimmten religionspädagogischen Konzept[1081] und wurden nicht etwa durch äußere Umstände in einen überkonfessionellen Dialog gezwungen. Begünstigt wurde das dialogische Unterrichtsmodell von vornherein durch die exzeptionelle religionssoziologische Situation in Hamburg. Neben der angesprochenen, für Groß- und Handelsstädte typischen, in Hamburg besonders ausgeprägten Heterogenität[1082] spielte eine entscheidende Rolle, dass die Katholische Kirche früh signalisiert hatte, keinen eigenen Koopera-

---

[1077] Darauf hinweisend *Heinig*, ZevKR 56 (2011), S. 252; vgl. auch *Oebbecke*, ZevKR 56 (2011), S. 278.

[1078] *De Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 39 f.

[1079] *Hildebrandt*, Das Grundrecht auf Religionsunterricht, S. 153, m.w.N.

[1080] Vgl. auch *Antes*, in: Islam und Diaspora, S. 83; *Heinig*, in: Religionsunterricht – wohin?, S. 145 f.

[1081] Nach *Keßler* kommt in der multikonfessionellen Ausrichtung ein Wahrheitsbewusstsein zum Ausdruck, welches „im Protestantismus tief verwurzelt" sei, *Keßler*, in: Religionsunterricht – wohin?, S. 50.

[1082] Vgl. auch *Klinkhammer*, in: Staatsvertrag mit den Muslimen in Hamburg, S. 87.

tionsanspruch geltend machen zu wollen und den Fokus stattdessen zunächst auf den Ausbau des katholischen Privatschulwesens legte[1083]. Mitnichten stellen sich Beiratsmodell und Hamburger Weg also als „Vorboten" für eine Ablösung der derzeit praktizierten Direktkooperationen durch dialogisch orientierte Kooperationsformen dar.

2. *Wohin führt der Hamburger Weg?*

Für Hamburg selbst stellt sich noch die Frage nach der Perspektive des „Religionsunterrichts für alle". Die breite Beteiligungsbasis für den Unterricht muss nicht von dauerhaftem Bestand sein. Die Katholische Kirche veranstaltet in Hamburg seit 2007 eigenen Bekenntnisunterricht[1084]. Sie hatte zwar auch zuvor nicht mitgewirkt, in Ermangelung einer Alternative besuchten allerdings auch katholische Schüler den dialogischen Unterricht[1085]. Bislang ist das Interesse an katholischem Religionsunterricht gering. Das Angebot wird nur von etwa 100 Schülern an derzeit 3 Schulen (2 Grundschulen und eine weiterführende Schule) wahrgenommen und noch immer scheinen auch katholische Eltern den „Religionsunterricht für alle" zu bevorzugen[1086]. Grundsätzlich aber können sich alternative Unterrichtsangebote auch auf die Entwicklung des „Religionsunterrichts für alle" auswirken. Die Mitwirkung der Islamverbände ist trotz des im Staatsvertrag geäußerten „Bekenntnisses" zum dialogischen Unterricht – gemäß den obigen Ausführungen – nicht über den Moment hinaus gesichert. Sobald die Islamverbände als Religionsgemeinschaften eigenen Religionsunterricht ausrichten, wird spiegelbildlich dazu auch die personelle Beteiligungsbasis des dialogischen Unterrichts weiter erodieren.

Es verwundert daher nicht, dass sich die Vertragsparteien des Staatsvertrags für den *Religionsunterricht für alle in gemeinsamer Verantwortung* auf eine „Pilotprojektphase" von fünf Jahren geeinigt haben, nach deren Ablauf die weitere Entwicklung evaluiert und der Bedarf und die Notwendigkeit eines separaten islamischen Religionsunterrichts einer Neuberwertung zugeführt werden soll[1087]. Ob mit einem, sich derzeit nicht abzeichnenden, Rückzug einzelner oder aller Islamver-

---

[1083] *Doedens/Weiße*, Zeitschrift für Religionspädagogik 6 (2007), S. 50 und 53.

[1084] Auch der katholische Religionsunterricht ist Gegenstand einer staatsvertraglichen Abrede: Art. 5 Abs. 3 des *Vertrages zwischen dem Heiligen Stuhl und der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29.11.2005* (HmbGVBl. 2006, 435 ff.).

[1085] *Keßler*, in: Religionsunterricht – wohin?, S. 46.

[1086] Die Eltern geben bei der Anmeldung ihres Kindes an der jeweiligen Schule an, ob diese katholisch sind, und ob Interesse an der Teilnahme an einem katholischen Unterricht besteht. Auf Grundlage dieser Angaben bestimmt sich, ob der Unterricht erteilt wird, telephonische Auskunft des *Fachseminarleiters Religion und Philosophie* des Landesinstituts für Lehrerbildung und Schulentwicklung, Jochen Bauer vom 18.12.2015.

[1087] Auf Anfrage erteilte Auskunft von *Zekeriya Altug*, Abteilungsleiter für Außenbeziehungen der DİTİB, Vorstandsmitglied DİTİB-NRW, eMail vom 17.02.2016.

bände eine Anpassung des Hamburger Modells, etwa in Form einer Rückentwicklung zum *Religionsunterricht für alle in evangelischer Verantwortung*, stattfinden wird, bleibt abzuwarten. Sollten ein oder gleich mehrere Islamverbände eigenen Religionsunterricht ausrichten, während sich andere weiterhin an der dialogischen Konzeption beteiligen, kann sich das bereits im Zusammenhang mit der Beiratslösung dargestellte Szenario einer Koexistenz mehrerer islamischer Religionsunterrichte bzw. Religionsunterrichte mit islamischer Beteiligung realisieren. Diese stünden dann zueinander im Verhältnis faktischer Konkurrenz.

B. Die Hessische Lösung – islamischer Religionsunterricht unter der Regie einzelner Verbände

I. Islamischer Religionsunterricht in Hessen

Das Land Hessen geht bei der Verwirklichung islamischen Religionsunterrichts und islamisch-theologischer Fakultäten einen grundlegend anderen Weg. Religionskunde und Modellversuche haben in Hessen keine Tradition. Heute kooperiert Hessen – anders als Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern – auch nicht mit Beiräten. Hessen bildet damit für die Darstellung der nordrhein-westfälischen Beiratslösung die Kontrastfolie.

In ihrem Koalitionsvertrag zur Legislaturperiode 2009-2013 setzten sich die damaligen Koalitionsparteien der hessischen Landesregierung CDU und FDP die gemeinsame Beantwortung der Frage zum Ziel, ob die Etablierung eines flächendeckenden islamischen Religionsunterrichts in deutscher Sprache möglich sei oder ob sich lediglich ein Ethikunterricht mit Schwerpunkt Islam realisieren lasse[1088]. Zu diesem Zwecke wurde ein „Runder Tisch" unter der Leitung der Frankfurter Professoren des *Instituts für Studien der Kultur und der Religion des Islam* eingerichtet, der im August 2009 erstmals zusammentrat. Zu seinen Teilnehmern gehörten neben Vertretern verschiedener Landesministerien auch Repräsentanten der großen Islamverbände, Sunniten, Schiiten, Aleviten und Ahmadiyya-Muslime[1089]. Der *Runde Tisch* bekundete den gemeinsamen Willen, einen von allen Verbänden getra-

---

1088 In der Koalitionsvereinbarung heißt es unter dem Themenbereich Schule in Ziff. 26 (S. 33): Wir werden erneut prüfen, ob mit einem legitimierten Ansprechpartner eine Vereinbarung zur Erteilung islamischen Religionsunterrichts in deutscher Sprache getroffen werden kann. Sollte dies nicht der Fall sein, werden wir im Fach Ethik eine verpflichtende religionskundliche Unterweisung in islamischer Religion einführen. Der Koalitionsvertrag ist abrufbar unter: starweb.hessen.de/cache/hessen/koalitionsvereinbarung_18.wp_cdufdp.pdf (14.09.2015).

1089 Internetpräsenz des Instituts für Studien der Kultur und Religion des Islam, abrufbar unter: www.uni-frankfurt.de/42914363/runder_tisch (12.03.2015).

genen, bekenntnisorientierten Islamunterricht zu konzipieren und dessen Inhalte selbst auszuarbeiten. Eine eigens zu diesem Zwecke eingesetzte Arbeitsgruppe brachte schließlich unter fachwissenschaftlicher Anleitung des Instituts einen einhelligen Entwurf eines Kerncurriculums für islamischen Religionsunterricht an Grundschulen hervor[1090].

Parallel zu diesen überverbandlichen Bemühungen um einen gesamtislamischen Religionsunterricht verfolgten jedoch zwei der am *Runden Tisch* beteiligten Dachverbände, nämlich der *DİTİB Landesverband Hessen e.V.* und *Ahmaddiya Muslim Jamaat K.d.ö.R.*, selbstständig das Ziel der Einrichtung jeweils *eigenen* Religionsunterrichts. Durch die Aufnahme von Kooperationsbeziehungen zum Zwecke der Einrichtung jeweils eigener Religionsunterrichte zum Schuljahr 2013/14 erkannte das Hessische Kultusministerium die DİTİB-Hessen und die Ahmadiyya in Hessen faktisch als Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne an[1091]. Als solche sind die Verbände seither zur Einrichtung eigenen Religionsunterrichts auf Grundlage solcher Lehrpläne berechtigt, die eine Übereinstimmung einzig mit den jeweiligen verbandsspezifischen bzw. verbandsexklusiven Glaubensvorstellungen aufweisen und an die Vorschläge des *Runden Tisches* nicht gebunden sind.

Angesichts der den beiden Verbänden auf diese Weise gewährten alleinigen inhaltlichen Gestaltungsmacht mag es zunächst verwundern, dass die jeweils immerhin 39 Seiten Text umfassenden Lehrpläne des DİTİB- und des Ahmadiyya-Unterrichts bis in den Wortlaut mit Ausnahme einer einzigen – wenngleich theologisch höchst bedeutsamen – Nuance identisch sind[1092]. Der Lehrplan des sunnitischen DİTİB-Unterrichts stellt Mohammed als den letzten Propheten dar, während ihn das Ahmaddiyya-Curriculum gemäß den Überzeugungen der Ahmadiyya-Bewegung nicht als den letzten, sondern nur als den letzten *gesetzbringenden* Propheten beschreibt[1093]. Ansonsten formulieren die Curricula nicht nur dieselben Bildungsstandards und Themenfelder, sondern weisen auch dieselben theologischen Inhalte als Lernziele aus. Als solche werden in den Curricula übereinstimmend genannt: der Erwerb von Grundkenntnissen über die eigene Religion und Entwicklung einer eigenen religiösen Sprache, die Förderung der Kritikfähigkeit

1090 Pressemitteilung des Hessischen Kultusministeriums vom 09.02.2012, abrufbar unter: https://verwaltung.hessen.de/irj/HKM_Internet?rid=HKM_15/HKM_Internet/presse.jsp (14.09.2015).

1091 *Faktisch* ist die Anerkennung deshalb, weil es – anders als im Zusammenhang mit dem Körperschaftsstatus nach Art. 137 Abs. 5 WRV – an einem staatlichen Anerkennungsakt fehlt, vgl. *Thiele*, in: 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, S. 6 f.

1092 Kerncurriculum Primarstufe, *Islamische Religion Ditib-Hessen (sunnitisch)*, abrufbar unter: https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/ditib_hessen_sunnitisch_kc_islam_primarstufe_hessen.pdf, Kerncurriculum Primarstufe, *Islamische Religion Ahmadiyya Muslim Jamaat*, abrufbar unter: https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/ahmadiyya_kc_islam_primarstufe_hessen.pdf (jeweils 15.09.2015).

1093 S. 19 und 33 beider Curricula.

zum Zwecke der Erlangung der Religionsmündigkeit, die Förderung der Akzeptanz und Toleranz in der Begegnung mit Menschen anderer Religionen, Kulturen, Auffassungen oder Lebensweisen, die Vermittlung ethischer Handlungsmaßstäbe anhand von Koran und den Überlieferungen vom Propheten Muhammad (Hadithe) sowie die Bewahrung der Schöpfung, Barmherzigkeit, Gerechtigkeit, Achtung und Toleranz[1094]. Beide Religionsgemeinschaften haben ganz offenkundig von der inhaltlichen Gestaltungsfreiheit, die ihnen mit Feststellung ihrer Kooperationstauglichkeit obliegt[1095], nur sehr eingeschränkt Gebrauch gemacht und darauf verzichtet, grundlegend eigene Curricula zu entwerfen. Stattdessen haben sie den auf einem Bekenntniskompromiss basierenden Entwurf des *Runden Tisches* in weiten Teilen übernommen.

Der geringe Umfang der verbandsspezifischen Ausdifferenzierungen in den Lehrplänen kann nicht über die fundamentalen inhaltlich-theologischen Unterschiede zwischen dem sunnitischen Islam und der Ahmadiyya-Bewegung hinwegtäuschen[1096], stützt aber die These, dass diese Unterschiede zumindest im Rahmen eines Schulunterrichts für Grundschüler überwindbar sind[1097]. Je weiter die Annäherung an die kulturellen Ursprünge und den theologischen Kerngehalt, und je intensiver die inhaltliche Auseinandersetzung mit den konkreten Auswirkungen auf religiöse Praxis und tägliches Leben, desto deutlicher treten die Differenzen zu Tage. Auf einem höheren theologisch-inhaltlichen Niveau, welches in einem Unterricht an weiterführenden Schulen, spätestens aber auf Ebene universitär betriebener Theologie erreicht wird, wäre eine vergleichbare Marginalisierung der bekenntnismäßigen Differenzen daher wohl kaum aufrechtzuerhalten.

Vermutlich fänden die religiös-inhaltlichen Spezifika von DİTİB und Ahmadiyya in den jeweiligen Curricula aber auch dann sehr viel weiterreichenden Niederschlag, wenn die Verbände nicht auch um verbandsfremde Schüler als potentielle Teilnehmer des Unterrichts werben müssten. Schließlich streben die Verbände an, die Mindestteilnehmerzahlen auch außerhalb der städtischen Ballungszentren zu erreichen und so eine flächendeckende Erteilung des Unterrichts zu gewährleisten. So ist der DİTİB-Unterricht nicht nur für Verbandsangehörige,

---

1094 S. 12 f. beider Curricula.

1095 Die Curricula werden zwar qua Rechtsverordnung des Kultusministeriums erlassen (vgl. Verordnung über Kerncurricula); diese sieht jedoch ein „Mitbestimmungsrecht" der Religionsgemeinschaften vor, welches praktisch einem eigenen umfangreichen Gestaltungsrecht der Religionsgemeinschaft entspricht, das lediglich durch eine staatliche Letztkontrolle beschränkt wird.

1096 Zur Sonderstellung der Ahmadiyya und ihrer Einordnung als islamische Glaubensgemeinschaft vgl. oben, Kap. 2 A I 2.

1097 Nach Angaben des hessischen Kultusministers ist bislang kein Fall bekannt, in dem Eltern von einer Anmeldung abgesehen haben, weil ihnen der verantwortliche Verband oder dessen inhaltliche Ausrichtung nicht zusagte, vgl. Auskunft des hessischen Kultusministers auf eine entsprechende *Kleine Anfrage* der SPD im Hessischen Landtag vom 13.01.2016, vgl. Frage 6, Hessischer Landtag Drucks. 19/2904.

auch nicht nur für türkische Muslime, sondern für alle sunnitischen Muslime konzipiert. Letztlich zählen sogar nicht-sunnitische Muslime zum Kreis möglicher Unterrichtsteilnehmer, da sie zwischen DİTİB-Unterricht, Ahmadiyya-Unterricht und dem völligen Verzicht auf jede Form islamischen Religionsunterrichts optieren müssen[1098]. Somit werben die Verbände zur Erweiterung des Teilnehmerspektrums um die gesamte muslimische Schülerschaft. Zum Zwecke einer Erhöhung der Resonanzen auf den Unterricht ist es aus Sicht der Verbände opportun, die Verknüpfung zwischen Verbandszugehörigkeit und Unterrichtsteilnahme, die wegen der zulässigen Anmeldemöglichkeit nicht unauflösbar ist, auch in der Wahrnehmung von Schülern und Eltern aufzulösen und den Bezug des Unterrichts zu dem inhaltlich federführenden Verband möglichst zu verbergen. Vor diesem Hintergrund überrascht es auch kaum, dass die DİTİB „ihren" Unterricht nicht als DİTİB-Unterricht etikettiert, sondern als *sunnitisch-islamischen Religionsunterricht*. Das ist sicherlich nicht unzutreffend, denn ohne Zweifel handelt es sich bei dem DİTİB-Unterricht um *einen* sunnitischen Religionsunterricht und in der aktuellen Situation sogar auch um den *einzigen*. Dennoch weckt die Bezeichnung eine Erwartung, welcher der Unterricht am Ende nicht gerecht werden kann, da die inhaltliche Verantwortung allein bei einem Verband liegt, der eben nur eine von vielen sunnitischen Islamauffassungen repräsentiert. Faktisch nimmt die DİTİB auf diesem Wege die Deutungshoheit für den gesamten sunnitischen Islam für sich in Anspruch. Das ist zwar nicht unzulässig ist, bietet aber in religionspolitischer Hinsicht Anlass zur Kritik, wie an anderer Stelle diese Kapitels noch auszuführen ist.

Eine weitere praktische Erklärung für die Ähnlichkeit der beiden Lehrpläne liegt in der derzeitigen Ausbildungspraxis für das benötigte Lehrpersonal. Einstweilen wird nämlich die Ausbildung des Lehrpersonals nicht in gleicher Weise bekenntnismäßig ausdifferenziert sein wie der Unterricht selbst. Das derzeit für den islamischen Religionsunterricht in Hessen eingesetzte Personal rekrutiert sich aus Lehrkräften muslimischen Glaubens, die bereits im hessischen Schuldienst aktiv waren, aber über keinerlei Erfahrung mit Religions- oder Unterweisungsunterricht verfügen und auch kein Studium der islamischen Theologie absolviert haben. Dieses fachfremde Personal wird in Weiterbildungskursen an der Justus-Liebig-Universität Gießen auf die Tätigkeit als Lehrer des islamischen Religionsunterrichts vorbereitet[1099]. Weder verfügen die Verbände über eigene Fakultäten oder Professuren, noch gibt es ein an den Verbänden ausgerichtetes Fächerangebot oder die Möglichkeit einer Schwerpunktsetzung nach Verbandszugehörigkeit.

[1098] Nach § 8 Abs. 4 Satz 1 des Hessischen Schulgesetzes ist für alle Schüler, die nicht an einem Religionsunterricht teilnehmen, die Teilnahme an einem Ethikunterricht verpflichtend.

[1099] Vgl. Internetpräsenz der Islamischen Theologie an der Justus-Liebig-Universität Gießen: https://www.uni-giessen.de/cms/fbz/fb04/institute/islamtheo/Studienangebote/Weiterbildung (15.09.2015).

Pläne für eine verbands- bzw. religionsgemeinschaftseigene Religionslehrerausbildung gibt es in Hessen (wie auch in den übrigen Bundesländern) derzeit nicht. Der Religionslehrer erhält damit eine *universal-islamische* Ausbildung, die ihn für die Erteilung eines spezial-islamischen Unterrichts nur unzureichend qualifiziert. Mit anderen Worten kann dem Religionslehrer bei der Ausübung seiner Lehrtätigkeit keine Ausdifferenzierung abverlangt werden, die nicht auch Gegenstand seiner universitären Ausbildung gewesen ist. Daher ist die derzeitige, auf unbestimmte Zeit angelegte gesamtislamische Konzeption der Religionslehrerausbildung nur sehr bedingt vereinbar mit einer Mehrzahl grundlegend verschiedener Lehrpläne, die nach den theologischen Besonderheiten der Verbände sowie deren Islamauffassungen ausdifferenziert sind.

Die Religionsunterrichte werden seit August 2013 erteilt. Es mag vor allem den noch „eingeschränkten Personalressourcen" geschuldet sein, dass derzeit an nur einer Schule beide Unterrichte parallel unterrichtet werden, an allen anderen *entweder* der sunnitische DİTİB-Unterricht *oder* der Unterricht der Ahmadiyya Muslim Jamaat angeboten wird[1100]. Islamischer Religionsunterricht findet zum Schuljahr 2015/2016 an 46 Grundschulen statt. Die Kräfteverhältnisse zwischen den beiden islamischen Religionsgemeinschaften werden dadurch verdeutlicht, dass 44 von ihnen den DİTİB-Unterricht anbieten und nur drei den Ahmadiyya-Unterricht. Das Unterrichtsangebot erreicht nach Angaben der Landesregierung derzeit insgesamt 2069 Schülerinnen und Schüler, 1967 von ihnen nehmen am DİTİB-Unterricht teil und 102 am Ahmadiyya-Unterricht[1101]. Der Unterricht wurde und wird jeweils sukzessive mit dem ersten Schuljahr beginnend eingeführt, sodass das gesamte Unterrichtsangebot an einer Schule vier Jahre nach der Einführung etabliert ist[1102]. Beide Religionsgemeinschaften richten ihr Unterrichtsangebot auch an Nichtmitglieder, die von einer Anmeldemöglichkeit Gebrauch machen. Für sie besitzt das Fach keine Versetzungsrelevanz. Geplant ist eine Ausweitung des Unterrichtsangebots auf die Sekundarstufe[1103]. In der aktuellen Regierungserklärung findet sich kein Hinweis auf eine Fortführung des *Runden Tisches*, womit auch die Plattform zur Erstellung eines überverbandlichen Curriculumsentwurfs entfällt. Daher bleibt abzuwarten, ob die beiden islamischen Religionsgemeinschaften nun für den Unterricht in der Sekundarstufe I eine eigenständige Gestaltung vornehmen oder ob sie einen überverbandlichen Konsens außer-

[1100] Auskunft des hessischen Kultusministers auf eine entsprechende *Kleine Anfrage* der SPD im Hessischen Landtag vom 13.01.2016, vgl. Frage 2 und Anlage, Hessischer Landtag Drucks. 19/2904.

[1101] Auskunft des hessischen Kultusministers auf eine entsprechende *Kleine Anfrage* der SPD im Hessischen Landtag vom 13.01.2016, vgl. Frage 5, Hessischer Landtag Drucks. 19/2904.

[1102] Vgl. Internetpräsenz des Hessischen Kultusministeriums: https://kultusministerium.hessen.de/schule/weitere-themen/bekenntnisorientierter-islamischer-religionsunterricht (07.12.2015).

[1103] Auskunft des hessischen Kultusministers auf eine entsprechende *Kleine Anfrage* der SPD im Hessischen Landtag vom 13.01.2016, vgl. Frage 8, Hessischer Landtag Drucks. 19/2904.

halb des *Runden Tisches* herbeiführen und die Curricula am Ende in vergleichbarer Weise miteinander synchronisiert sein werden wie die Grundschul-Lehrpläne.

II. Universitär betriebene islamische Theologie in Hessen

An der Goethe-Universität in Frankfurt wurde bereits im Jahr 2003 eine Stiftungsprofessur für Islamische Religion eingerichtet, die organisatorisch an die Fakultät für Evangelische Theologie angeschlossen war[1104]. Der zunächst eingerichteten Gastprofessur „Islamische Religionswissenschaft" wurde 2005 eine dauerhafte Stiftungsprofessur zur Seite gestellt. Die Universität kooperierte jedoch von vornherein nur mit einer Islamorganisation, nämlich der DİTİB. So wurden die Professuren jeweils direkt von der Diyanet gestellt. Seit 2009 verfügt die Universität Frankfurt über ein *Institut für Studien der Kultur und Religion des Islam*, welches nunmehr dem Fachbereich Sprach- und Kulturwissenschaften angegliedert ist. Die Stiftungsprofessuren sind mittlerweile ausgelaufen. An dem Institut gibt es derzeit drei Professuren sowie eine Vertretungsprofessur.

Das standortübergreifende *Zentrum für islamische Studien Frankfurt/Gießen* fasst das *Institut für Studien der Kultur und Religion des Islam* in Frankfurt und weitere islamisch-theologische sowie islambezogene erziehungswissenschaftliche Lehrstühle sowohl der Goethe-Universität Frankfurt als auch der Justus-Liebig-Universität Gießen institutionell zusammen[1105]. An dem Zentrum gibt es inzwischen auch einen islamischen Beirat, den sog. „*Scientific Council*". Dieser ist jedoch kein Beirat im oben behandelten Sinne. Zwar ist der *Scientific Council* ein der Universität institutionell angegliedertes staatliches Organ. Ausweislich des § 9 Abs. 1 S. 2 der *Ordnung des Zentrums für Islamische Studien Frankfurt/Gießen* übt er aber lediglich eine „Beratungsfunktion" aus. Zu seinen Aufgaben zählen unter anderem das „Forschungsprofil und die Vermittlung der Forschung des Zentrums in die Öffentlichkeit" betreffende Fragen. Die Zusammenarbeit im *Scientific Council* spielt sich – ähnlich dem GIR in Hamburg – im zeitlichen Vorstadium der finalen Bestimmung über die Studieninhalte ab. Die Inhaltliche Gestaltung zählt nicht zu den in der Zentrumsordnung beschriebenen Kompetenzen des *Scientific Council.* Ob und wenn ja, auf welcher Ebene die eigentliche Kooperation am Standort Frankfurt stattfindet, ist unklar. Entweder ist der konsultativen Abstimmung im Beirat eine Kooperation – etwa mit der DİTİB – nachgeschaltet, womit die Situation des *Council* jener des GIR im Hamburger Modell entspräche. Oder aber die Studieninhalte werden doch letztinstanzlich – wenn auch unter beratender Mitwirkung des *Scientific Council* – von der Fakultät bestimmt; dann entspräche der *Scientific*

[1104] *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 334.

[1105] Übersicht über die organisatorischen Zusammenhänge unter: https://www.uni-frankfurt.de/46589921/ (01.01.2016).

Council in seiner Funktion dem *Runden Tisch* im Rahmen des früheren niedersächsischen Religionsunterrichts.

Unabhängig davon macht sich der *Scientific Council* die wesentlichen Merkmale der substituierenden Beiräte zu Eigen. Durch seine Überverbandlichkeit steigert er vor allem die Attraktivität der islamischen Theologie in Frankfurt. Wie der GIR in Hamburg oder der „Runde Tisch" in Niedersachsen jeweils eine gesamt-islamische bzw. gesamt-sunnitische Ausrichtung suggerieren, zerstreut auch die Rückbindung an den *Scientific Council* den Eindruck einer reinen DİTİB-Theologie. Bei seiner Besetzung zeigt sich gleichwohl die bevorzugte Rolle von DİTİB und Ahmadiyya als in Hessen anerkannte islamische Religionsgemeinschaften. Gemäß § 9 Abs. 2 der Zentrumsordnung gehören dem *Scientific Council* die jeweiligen gesetzlichen Vertreter der beiden Dachverbände an[1106]. Vertreter anderer Verbände sind indes nicht vorgesehen. Beteiligt sind ferner eine „muslimische Persönlichkeit des öffentlichen Lebens", eine unbestimmte Anzahl von Professorinnen und Professoren islambezogener Wissenschaften (nicht notwendig Theologie)[1107], aber auch ein fachfremder professoraler Vertreter sowie jeweils ein Vertreter des Kultus- sowie des Wissenschaftsministeriums[1108]. Die Bestimmungskompetenz hinsichtlich der wissenschaftlichen Vertreter im *Council* nimmt dabei der Vorstand des Zentrums wahr[1109]. Anders als im Falle der konfessionellen Beiräte ist die islamische Religionszugehörigkeit kein Kriterium für die Teilnahme am *Scientific Council*.

Das Studienangebot in Frankfurt umfasst einen Bachelor-Studiengang „Islamische Religion" sowie einen Master-Studiengang „Islamische Studien" als jeweils islambezogene Studiengänge. Der islamkundliche Masterstudiengang „Islamische Religion" läuft dagegen aus. In der Lehramtsausbildung kooperiert die Universität Frankfurt mit der Universität Gießen. Die Ausbildung von Lehrern in der Primarstufe findet dabei seit dem Wintersemester 2011/2012 in Gießen statt, von Lehrern der Sekundarstufe in Frankfurt[1110].

Die Universität Gießen, die ihrerseits über einen Lehrstuhl für Islamische Theologie verfügt[1111], bietet neben dem Lehramtsstudiengang in Abstimmung mit

---

1106 Dabei handelt es sich um den Vorstandsvorsitzenden des DİTİB-Landesverbandes Hessen e.V., *Salih Özkan* und den Vorsitzenden der Ahmadiyya Muslim Jamaat *Abdullah Uwe Wagishauser*.

1107 Die Anzahl der wissenschaftlichen Vertreter ist nur insoweit begrenzt, als an dem Scientific Council gemäß § 9 Abs. 2 der *Ordnung des Zentrums für Islamische Studien Frankfurt/Gießen* maximal 12 Personen beteiligt sind. Abzüglich der sechs vorgesehenen Mitglieder verbleiben insgesamt sechs weitere Plätze für die wissenschaftlichen Vertreter.

1108 Nach § 9 Abs. 5 der *Ordnung des Zentrums für Islamische Studien Frankfurt/Gießen* können zudem die Mitglieder des Zentrumsvorstandes *beratend* an den Sitzungen des *Scientific Council* teilnehmen.

1109 Auf Anfrage erteilte Auskunft des Instituts für Philosophie der Universität Frankfurt a.M., eMail vom 04.02.2016.

1110 Vgl. Internetpräsenz des Instituts für Studien der Kultur und Religion des Islam unter: www.uni-frankfurt.de/42921554/studienangebot#Lehr (28.11.2015).

1111 *Professur für Islamische Theologie und ihre Didaktik*, vgl. Internetpräsenz: www.uni-giessen.de/cms/fbz/fb04/institute/islamtheo (15.09.2015).

dem Hessischen Kultusministerium den bereits angesprochenen einjährigen Weiterbildungskurs für die Lehrer des islamischen Religionsunterrichts an[1112].

Die Universität Marburg strebte die Etablierung eines sechs Professuren umfassenden Zentrums für islamische Studien an, für die der Bund ihr jedoch die Förderung versagte[1113]. Bislang gibt es am Standort Marburg jedoch lediglich ein dem *Centrum für Nah- und Mittelost-Studien* angeschlossenes Fachgebiet Islamwissenschaft. Das Studium weist – der Bezeichnung entsprechend – keine bekenntnismäßige Ausrichtung auf, sondern versteht sich selbst als „historisch-philologische, religions- und kulturwissenschaftliche Disziplin“[1114].

III. Islamische Religionsgemeinschaften in Hessen

Seit das Hessische Kultusministerium der DİTİB-Hessen und der Ahmadiyya die Erteilung eigenen schulischen Bekenntnisunterrichts nach Maßgabe des Art. 7 Abs. 3 GG gewährt hat, sind die beiden Verbände als Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne *anerkannt*.

Noch offen ist die Frage nach einer möglichen Rechtswirkung dieser Anerkennung außerhalb Hessens. Zur Klärung sollen zunächst die vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 30. Juni 2015 im Zusammenhang mit der Verleihung des Körperschaftsstatus aufgestellten Grundsätze zur „Zweitverleihung“ herangezogen werden. Die in dem Verfahren als Beschwerdeführerin auftretende Religionsgemeinschaft Zeugen Jehovas äußerten die Rechtsauffassung, ihre Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts in Berlin und die dortige Verleihung von Körperschaftsrechten lege den Körperschaftsstatus gleichzeitig auch mit Geltung für alle anderen Bundesländer konstitutiv fest. Die Ausübung der mit dem Körperschaftsstatus verbundenen Hoheitsrechte bedürfe, so die Auffassung der Beschwerdeführerin, keiner Zweitverleihung durch die übrigen Bundesländer[1115]. Dem trat die Senatsmehrheit – in Übereinstimmung mit der bisherigen Staatspraxis – entgegen. Zwar sei die Anerkennung ein „überregionaler Akt“, dessen „Rechtswirkungen über das Gebiet des verleihenden Landes“ hinausgehe; so werde zumindest die in dem Status enthaltene Rechtsfähigkeit „mit bundesweiter Verbindlichkeit“ begründet[1116]. Die Beschwerdeführerin höre nach Auffassung

---

[1112] Vgl. dazu Internetpräsenz der Islamischen Theologie an der Justig-Liebig-Universität Giessen unter: www.uni-giessen.de/fbz/fb04/institute/islamtheo/Studienangebote/Weiterbildung (28.11.2015).

[1113] Pressemitteilung der Philipps-Universität Marburg vom 14.10.2010, abrufbar unter: https://www.uni-marburg.de/aktuelles/news/2010a/islamstudien (15.09.2015); vgl. zu den Förderanträgen der verschiedenen Standorte und den Ergebnissen des staatlichen Begutachtungsverfahrens: *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 335.

[1114] Vgl. Internetpräsenz des Fachgebiets Islamwissenschaft: https://www.uni-marburg.de/cnms/islamwissenschaft/studium/index_html (15.09.2015).

[1115] BVerfGE 139, 321 (342 f.).

[1116] BVerfGE 139, 321 (357 f.).

des Gerichts mit Erlangung des Körperschaftsstatus auf, als juristische Person des Privatrechts zu existieren und tausche „das privatrechtliche gegen das öffentlich-rechtliche Gewand“ ein[1117]. Insofern muss die Entscheidung eines Bundeslandes tatsächlich als konstitutiv und verbindlich für alle weiteren Länder gelten[1118].

Dies betreffe jedoch, so befand die Senatsmehrheit weiter, allein den Körperschaftsstatus im engeren Sinn, nicht aber die von diesem Status abhängigen Rechtswirkungen[1119]. Hinsichtlich dieser hoheitlichen Befugnisse folge die Wahrnehmungsberechtigung der Körperschaft nämlich nicht bereits aus der Feststellung der „Erstverleihung“[1120]; vielmehr sei von dem jeweiligen Land ein „Zweitverleihungsverfahren“ durchzuführen, in dessen Rahmen es autonom über die Verleihung von Hoheitsbefugnissen für die jeweilige Körperschaft entscheiden könne[1121].

Der von der Senatsmehrheit entwickelte Gedanke einer Differenzierung zwischen Status und Statusfolgen ist für das Anwendungsfeld Religionsgemeinschaft wenig hilfreich. Während nämlich aus dem Status der religiösen Körperschaft immerhin noch eine besondere Rechtsförmigkeit begründet wird, wäre eine „Anerkennung“ als Religionsgemeinschaft ohne gleichzeitige Gewährung von Kooperationsbefugnissen eine rein begriffliche, materiell wertlose und letztlich unsinnige Wortklauberei.

Gleichwohl kann die Argumentation der Senatsmehrheit für die hier zu beantwortende Frage der Anerkennungswirkung für Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG fruchtbar gemacht werden. Genau wie für die Verleihung von Hoheitsbefugnissen auf Grundlage von Art. 137 Abs. 5 WRV stellt nämlich auch die „Anerkennung“ als Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG, die sich faktisch durch die Aufnahme von Kooperationsbeziehungen vollzieht, eine originäre Länderkompetenz dar. Es widerspräche nun dem Verfassungsgrundsatz der bundesgesetzlichen Kompetenzverteilung, wenn ein Land über die Befähigung eines Verbandes zur Wahrnehmung von Kooperationsbefugnissen in dem Hoheitsgebiete eines anderen Landes rechtsverbindlich entscheiden könnte[1122].

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass auch die „Anerkennung“ von Islamverbänden in Hessen eine Prüfung durch die übrigen Bundesländer nicht entbehrlich macht bzw. das Ergebnis einer solchen „Zweitprüfung“ nicht präjudiziert.

1117 BVerfGE 139, 321 (357, m.w.N.).

1118 So erklärt sich, dass die *Ahmadiyya Muslim Jamaat* auch außerhalb Hessens unter dem Zusatz „K.d.ö.R.“ firmiert.

1119 BVerfGE 139, 321 (358 ff.).

1120 So auch *Koch*, Die strafbare Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen, S. 79, m.w.N.

1121 BVerfGE 139, 321 (358).

1122 Vgl. entspr. Argumentation bzgl. Körperschaften BVerfGE 139, 321 (358 ff.).

Gleichwohl wäre die Rechtsauffassung des Landes Hessen für die übrigen Bundesländer damit nicht gänzlich unbedeutend.

Die Senatsmehrheit führt nämlich weiter aus, dass die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten es dem jeweiligen Land verbiete, die Prüfung „völlig losgelöst“ und ohne eine angemessene Berücksichtigung der durch das die Rechtsform bejahende Land gewonnenen Ergebnisse durchzuführen[1123]. Auch dieser Ansatz lässt sich auf das Schicksal der „Anerkennung“ von Religionsgemeinschaften übertragen.

Der grundsätzlichen Aufspaltung von Status und Statusfolgen widersprachen die Senatsmitglieder *Voßkuhle*, *Hermann* und *Müller* in einem Minderheitsvotum[1124]. Unter Zugrundelegung dieser Auffassung wäre auch hinsichtlich der Rechtswirkungen einer Anerkennung als Religionsgemeinschaft ein anderes Ergebnis herleitbar. Konsequenz wäre, dass eine in einem Bundesland anerkannte Religionsgemeinschaft auch in allen anderen Ländern als Religionsgemeinschaft anzuerkennen wäre, ohne dass diese ein Zweitbegutachtungsverfahren vorzunehmen berechtigt wären.

Bei genauerer Betrachtung wären die rechtspraktischen Auswirkungen eines solchen Ansatzes jedoch auch mit Blick auf die islamischen Religionsgemeinschaften in Hessen gering.

Erstens ginge nämlich – nach hier vertretener Auffassung – auch mit einer konstituierenden „Erstanerkennung“ keine unmittelbare Kooperationsverpflichtung für die übrigen Bundesländer einher, da neben den eigentlichen materiellen Anforderungen an die Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG weitere, zusätzliche Kooperationsvoraussetzungen, namentlich die Rechts- und Verfassungstreue sowie die Wirkmächtigkeit, zu verlangen sind[1125]. Auf diese Zusatzkriterien erstreckt sich das Präjudiz der Erstprüfung jedoch nicht. Vielmehr entscheidet weiterhin allein das jeweilige Bundesland über Vorliegen oder Nichtvorliegen der Zusatzkriterien. Schon deswegen ist also auch unter Zugrundelegung eines an der Rechtsauffassung der Senatsminderheit ausgerichteten Ansatzes keine Situation vorstellbar, in welcher ein Bundesland von einem anderen Bundesland zu einer Kooperation mit einem bestimmten Islamverband *mitverpflichtet* wird.

Zweitens ist zu bedenken, dass die Problematik in Bezug auf die DİTİB, hinsichtlich derer die Frage nach einer möglichen (Direkt-)Kooperation mehr und mehr zum Politikum geworden ist, sowieso nicht virulent wird. Unstreitig keine Auswirkung hat die Anerkennung des Landesverbandes DİTİB-Hessen nämlich auf die Anerkennung der DİTİB-Landesverbände in anderen Bundesländern. Die DİTİB unterteilt sich in mehrere, institutionell eigenständige Landesverbände[1126].

[1123] BVerfGE 139, 321 (360).
[1124] BVerfGE 139, 321 (371 ff., m.w.N.).
[1125] Vgl. dazu oben, Kap. 2 B, C.
[1126] Dazu ausführlich oben, Kap. 2 A I 2.

Diese föderalistische Ausrichtung erfordert es, dass die Rechtsform der Religionsgemeinschaft jeweils in und mit ausschließlicher Wirkung für den jeweiligen Aktionsraum beurteilt wird. Das hessische Kultusministerium hat allein die Religionsgemeinschaftsqualität des *DİTİB-Landesverbandes Hessen e.V.* begutachtet und positiv festgestellt. Auf die Frage, ob und inwieweit auch andere DİTİB-Landesverbände den Anforderungen genügen, gibt das Ministerium damit jedoch keine Antwort.

Es bliebe also nur noch die *Ahmadiyya Muslim Jamaat K.d.ö.R.*, die keine vergleichbare föderale Struktur aufweist, sondern ein zentralistisch ausgerichteter, bundesweit agierender Verband ist[1127]. Dass aber die Ahmadiyya Kooperationsansprüche gegenüber einem Bundesland gerichtlich geltend machen muss, welches diese mit Verweis auf ihre fehlende Rechtsförmigkeit als Religionsgemeinschaft ablehnt, ist ohnehin nicht zu erwarten, da in den Ländern mittlerweile Einigkeit darüber besteht, dass die Ahmadiyya die konstituierenden Voraussetzugen der Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG erfüllt.

Wenn auch derzeit nur von theoretischer Bedeutung – es bleibt die Frage, ob durch eine konstitutive „Erstanerkennung“ Prüfungspunkte, namentlich die Merkmale der Religionsgemeinschaft im materiellen Sinne, von der Prüfungskompetenz der Länder ausgeschlossen werden können, wenn ein Land – wie Hessen mit Bezug auf die Ahmadiyya – die Religionsgemeinschaftsqualität positiv festgestellt hat.

Die Auffassung der Senatsmehrheit ist überzeugend und gerade übertragen auf die Frage der Religionsgemeinschaftseigenschaft auch sachgerecht. Dafür streiten neben dem starken, im Urteil aufgeführten kompetenzrechtlichen Argument[1128] weitere – zugegeben, rein religionspolitische – Erwägungen: Anders als dies bei den Körperschaftskriterien der Fall ist, sind die einzelnen – als solche unumstrittenen – Merkmale der Religionsgemeinschaftsqualität speziell in Anwendung auf Islamverbände noch unklar[1129]. Das letzte höchstrichterliche Urteil in dieser Frage liegt nunmehr über zehn Jahre zurück und die Verbandslandschaft ist seither in stetiger Entwicklung. Die Problematik der Religionsgemeinschaftsqualität islamischer Akteure beschäftigt derzeit alle Bundesländer, die in der Beurteilung durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Wäre nun die Erstbegutachtung eines Landes für alle anderen Länder verbindlich, wäre dieser Rechtsfindungsprozess erheblich gestört. Die Rechtsauffassung aller Länder könnte durch eine erste bejahende Begutachtung eines einzigen Landes plötzlich faktisch verworfen werden; dies ist bedenklich, da das die Rechtsform positiv feststellende Bundesland nicht über eine höhere Beurteilungskompetenz und – anders als etwa das Bundesverfassungsgericht – auch nicht über eine höhere Rechtsautorität verfügt.

1127 Dazu ebenfalls Kap. 2 A I 2.
1128 BVerfGE 139, 321 (358 ff.).
1129 Vgl. Kap. 2 A II.

Ginge man mit der Senatsminderheit tatsächlich von einer Verbindlichkeit einer „Erstanerkennung" aus, drängt sich zudem die Frage auf, ob ein solches Präjudiz nur in eine Richtung anzunehmen wäre, oder ob auch ablehnende Bewertungen der Religionsgemeinschaftsqualität eine Ausstrahlungswirkung auf die Prüfungen anderer Bundesländer entfalten könnten. Ein „negatives Präjudiz" dürfte aber auch von der Senatsminderheit kaum gewollt sein.

Unter entsprechender Anwendung der hier bevorzugten Rechtsauffassung der Senatsmehrheit ist die räumliche Wirkung der Anerkennung als Religionsgemeinschaft auf den Bereich einzelner Bundesländer beschränkt. Zur begrifflichen Klarstellung bleibt festzuhalten: *Infolge* der Entscheidung des Hessischen Kultusministeriums ist die Ahmadiyya in Hessen (und zwar nur in Hessen) *Religionsgemeinschaft*. Auch hinsichtlich der DİTİB-Hessen kommt der Rechtsauffassung des Hessischen Kultusministeriums konstitutive Kraft zu: Die DİTİB-Hessen *ist* Religionsgemeinschaft, die übrigen Landesverbände sind es hingegen ausweislich der insofern maßgeblichen Länderauffassungen nicht.

An anderer Stelle dieser Arbeit wurde bereits dargelegt, dass der Religionsgemeinschaftsbegriff nicht Gegenstand religionspolitischer Opportunität sein darf, da sich der Staat andernfalls dem Verdacht eines Neutralitätsverstoßes aussetzt[1130]. Während für diejenigen Länder, die Beiräte eingerichtet haben, auf die Gefahr hingewiesen wurde, dass die Behörden die Verbände durch eine bewusst restriktive Anwendung und Auslegung der Merkmale des Religionsgemeinschaftsbegriffs vom Status der Religionsgemeinschaft *fernhalten*, um der Beiratslösung zum Erfolg zu verhelfen, könnte sich die Motivationslage in Hessen umgekehrt darstellen. Ausweislich der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2009 strebten die Regierungsparteien die Verwirklichung eines den Anforderungen des Art. 7 Abs. 3 GG genügenden Religionsunterrichts an. Die darin zum Ausdruck kommende, als solche unverfängliche Sympathie für eine Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Ideallösung darf bei der Beurteilung der Religionsgemeinschaftsqualität von DİTİB-Hessen und Ahmadiyya nicht das leitende Motiv gewesen sein. Die einzelnen, an eine Religionsgemeinschaft zu stellenden Anforderungen sind sämtlich aus verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten hergeleitet, damit ganz und gar indisponibel und keiner Relativierung zugänglich. Das Hessische Modell wäre verfassungswidrig, wenn bereits die Anerkennung der beiden Verbände als Religionsgemeinschaften nicht ausschließlich an dem Anforderungskatalog des Religionsgemeinschaftsbegriffes ausgerichtet wäre, sondern stattdessen auf einer über Gebühr extensiven Auslegung der kennzeichnenden Merkmale und damit rechtsfehlerhaften Bewertung beruhte. Mit Blick auf die DİTİB drängt sich durchaus die Frage auf, wie das Land Hessen bei der Beurteilung der Religionsgemeinschaftsqualität zu einem anderen Ergebnis gelangen konnte als die übrigen Bundesländer. Es sei

[1130] Dazu im Einzelnen oben, Kap. 4 E I 2.

daran erinnert, dass der DİTİB-Bundesverband trotz der föderal-strukturellen Ansätze die letztverbindlichen inhaltlich-religiösen Vorgaben für *alle* ihm angehörenden Landesverbände trifft und ihnen zudem identische Mustersatzungen zur Verfügung stellt. Genährt wird der Verdacht einer ergebnisgeleiteten Prüfung dadurch, dass das Ministerium das der Entscheidung zugrunde liegende Gutachten konsequent unter Verschluss hält und auch auf Anfrage nicht einmal zu rein wissenschaftlichen Zwecken Einsicht gewährt.

Doch obwohl der Katalog von Voraussetzungen durch Rechtsprechung und Literatur abschließend benannt und der Religionsgemeinschaftsbegriff damit in der Theorie eine gewisse Konturierung erfahren hat, sind Einzelheiten in der Anwendung der Merkmale auf islamische Gemeinschaften zum Teil höchst umstritten. So besteht keine Einigkeit darüber, inwieweit das Merkmal der *mitgliedschaftlichen Strukturen* mit Blick auf die Besonderheiten der islamischen Organisationsformen einer Modifizierung zugänglich ist. Auch die der Entscheidung über die *Rechts- und Verfassungstreue* vorausgehenden verfassungsschutzbehördlichen Begutachtungen bestimmter Islamverbände (insbesondere der IGMG) sind in den verschiedenen Ländern uneinheitlich[1131]. Vor allem herrscht Uneinigkeit darüber, ob aufgrund des *Gebots institutioneller Trennung* auch ausländischen Behörden jede Einflussmöglichkeit auf die Inhalte staatlichen Religionsunterrichts zu verwehren und ein Ausschlusskriterium *der institutionellen Unabhängigkeit von ausländischen Staaten* zu statuieren ist; zumindest im Falle der DİTİB stünde das einer Anerkennung als Religionsgemeinschaft im Wege.

Die Annahme einer unzulässigen Überschreitung der verfassungsrechtlichen Vorgaben setzt voraus, dass das Land Hessen einzelne Merkmale falsch ausgelegt bzw. deren Vorliegen vorschnell angenommen hat.

Das dürfte das aber mit Blick auf die in Kapitel 2 gewonnenen Ergebnisse eher nicht der Fall sein. Nach hier vertretener Auffassung gibt es zur Identifizierung der zur Unterrichtsteilnahme verpflichteten Schüler mit der von der DİTİB praktizierten Gemeinderegisterlösung eine gleichwertige Alternative zu dem System der klassischen Mitgliedschaft; die Ahmaddiya verfügt ohnehin über weit entwickelte mitgliedschaftliche Strukturen[1132]. An der Rechts- und Verfassungstreue von DİTİB und Ahmadiyya werden – soweit ersichtlich – auch außerhalb Hessens keine Zweifel geäußert. So bleibt allein die politisch bedenkliche institutionelle Verknüpfung zwischen Diyanet und der ihm organisatorisch untergeordneten DİTİB, um die Entscheidung des Hessischen Kultusministeriums in Zweifel zu ziehen. Nach hier vertretener Auffassung, wonach die organisatorischen und personellen Verbindungen keine verfassungsrechtliche Hürde für eine Anerkennung begründen, erscheint die Rechtsansicht des Hessischen Kultusministeriums jedoch ohnehin nicht nur vertretbar, sondern sogar vorzugswürdig. Rechtferti-

1131 Dazu umfassend oben, Kap. 2 A III 6 b dd.
1132 Dazu bereits oben, Kap. 2 A I 2.

gungsbedürftig sind insofern – gemäß den Ausführungen in Kapitel 2 – eher die entgegenstehenden Rechtsauffassungen der anderen Länder.

Doch auch ganz unabhängig von der hier geäußerten Sympathie für die Entscheidung des Hessischen Kultusministeriums, verbleibt angesichts der fehlenden Rechtsklarheit über die genannten Voraussetzungen und ihre Anwendung auf islamische Verbände (das letzte höchstrichterliche Urteil in der Frage liegt inzwischen mehr als zehn Jahre zurück) genügend Raum für unterschiedliche rechtliche Bewertungen. Selbst wenn also mehrere Landesverbände desselben Bundesverbands tatsächlich eine vollständige strukturelle wie inhaltliche Identität aufwiesen, kann ihre Kooperationstauglichkeit von verschiedenen Behörden, also den Kultusministerien verschiedener Länder durchaus noch unterschiedlich beurteilt werden, ohne dass zwingend ein verfassungsrechtlich relevanter Bewertungsfehler zugrunde liegt. Schließlich ist es gerade Ausdruck der föderalistischen Kompetenzverteilung, dass die Länder eigene Bewertungsmaßstäbe anwenden, auf deren Grundlage sie zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen können.

Entscheidend kommt hinzu, dass der DİTİB-Landesverband Hessen gegenüber den übrigen Landesverbänden eine wesentliche strukturelle Besonderheit aufweist. Wie bereits dargestellt, sieht der organisatorische Aufbau der DİTİB einen *religiösen Beirat* vor, welchem die Festlegung der glaubensmäßigen Inhalte mit Verbindlichkeit für die Landesverbände obliegt. Diesem gehören vor allem Mitglieder des türkischen Ministeriums für religiöse Angelegenheiten und Angehörige der diplomatischen Vertretungen der Türkei an[1133]. Die DİTİB-Hessen hat als erster Landesverband auf den Vorwurf der personellen Verflechtungen reagiert und Fragen des Religionsunterrichts, womit insbesondere die inhaltliche Erarbeitung bzw. die Kontrolle staatlicher Curricula gemeint ist, ausweislich § 22 Abs. 6 der Verbandssatzung explizit von der Kompetenz des religiösen Beirats ausgenommen[1134]. Stattdessen hat der Landesverband die curricularen Kompetenzen an eine eigene Kommission übertragen, welcher ausdrücklich keine Staatsbeamten angehören dürfen. Damit unterliegt die Kommission nicht dem direkten Diktat des Diyanet. Zwar dürfte es der DİTİB-Hessen damit nicht gelingen, ihre grundsätzliche ideelle und organisatorische Abhängigkeit vom Diyanet abzustreifen – eine solche Form der Emanzipation ist wohl auch gar nicht intendiert. Sie kappt aber immerhin die direkten Verbindungen zur türkischen Regierung und verhindert zumindest formell deren inhaltliche Einflussnahme auf staatliche Curricula. Selbst unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung der übrigen Bundesländer,

---

1133 *Lemmen*, in: Islamischer Religionsunterricht?, S. 156.

1134 Die vollständige Satzungsbestimmung des § 22 Abs. 6 lautet: Die in den Absätzen zwei bis fünf beschriebenen Aufgaben erstrecken sich nicht auf Inhalte und Details des konfessionellen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen. Insoweit beruft der Vorstand des Landesverbandes eine drei köpfige Kommission, bestehend aus muslimischen Theologen oder Islamwissenschaftlern für den Religionsunterricht. Die Kommissionsmitglieder dürfen dem DİTİB Bundesverband nicht angehören und auch keine Amtsträger eines Staates sein.

wonach auch dem türkischen Staat bzw. seinen Beamten eine indirekte Beteiligung an schulischem Religionsunterricht in Deutschland zwingend verwehrt bleiben müsse, dürfte die DİTİB-Hessen den Anforderungen somit genügen.

Die Zurückhaltung des Rechtsgutachtens, dessen Verfasser eine Anerkennung ganz offenkundig angeraten hat, bietet Raum für Spekulationen. Dennoch ist nicht anzunehmen, dass sich das Hessische Kultusministerium bei der Prüfung der Kooperationstauglichkeit von DİTİB-Hessen oder Ahmadiyya von politischen Motiven hat leiten lassen, einzelne Voraussetzungen in unzulässigem Maße extensiv ausgelegt und dabei die den Anforderungen zugrunde liegenden Verfassungsinteressen preisgegeben hat.

IV. Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Idealzustands in Hessen?

Mit Feststellung der Zulässigkeit der „Anerkennungen" ist jedoch noch keine Aussage darüber getroffen, ob Hessen mit seinem Kooperationskonzept tatsächlich den verfassungsrechtlichen Idealzustand herbeigeführt hat.

Das Land Hessen richtet zwei bekenntnisgebundene islamische Religionsunterrichte nach Maßgabe des Art. 7 Abs. 3 GG aus. Die vollumfängliche Ausübung der religionsgemeinschaftlichen Partizipationsrechte aus Art. 7 Abs. 3 GG geht jedoch über die Erteilung eigenen Religionsunterrichts hinaus und umfasst zusätzlich – als verfassungsrechtliche „Nebenpflicht" – die Bereitstellung eigens für diesen Unterricht ausgebildeten Lehrpersonals durch den Staat[1135]. Die Ausbildung kann dabei entweder in staatlichen Einrichtungen unter inhaltlicher Verantwortung der Religionsgemeinschaft oder aber in von der Religionsgemeinschaft selbst betriebenen Fakultäten unter staatlicher Aufsicht stattfinden[1136]. In der Ausbildung islamischer Religionslehrer an deutschen Hochschulen fehlt es jedoch an einer Ausdifferenzierung nach glaubensmäßigen Besonderheiten der einzelnen Verbände. Weder gibt es verbandseigene Fakultäten oder Professuren noch eine an der Verbandszugehörigkeit ausgerichtete Möglichkeit der Fächerwahl. Vielmehr hat sich das Konzept der islamischen Theologie an deutschen Hochschulen der Maxime eines gesamtislamischen Konsenses verpflichtet, die die innerislamische Heterogenität weitestgehend einzuebnen versucht. Die theologischen Ausbildungsstätten im islamischen Ausland mögen zwar den partikularreligiösen Bedürfnissen einzelner Verbände entsprechen, entziehen sich aber vollständig der inhaltlichen Kontrolle durch die Kultusministerien der Bundesländer.

Der deutsche Staat bildet an seinen Universitäten islamische Religionslehrer aus und stellt diese für die religionsgemeinschaftlich verantworteten Unterrichte

---

[1135] *Waldhoff* spricht insofern von „Grundrechtsvoraussetzungsschutz", *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 344; Heinig spricht von „mittelbarem Schutz", *Heinig*, AnwBl. 2010, S. 583; vgl. zum Ganzen auch bereits oben, Kap. 1 E II 2 a.

[1136] Zu der staatlichen Aufsicht über Hochschulen in religionsgemeinschaftlicher Trägerschaft vgl. *Waldhoff*, BThZ 30 (2013), S. 343.

bereit. Er schneidet die Ausbildung des Lehrpersonals jedoch nicht auf die Bedürfnissituation der Verbände zu, obwohl er dazu durchaus in der Lage wäre. So bedürfte ein individueller Zuschnitt der Ausbildung auf die islamischen Religionsgemeinschaften nicht zwingend der Einrichtung mehrerer Theologiefakultäten, sondern ließe sich auch innerhalb einer einzelnen Fakultät und unter Beibehaltung einer grundsätzlich gesamtislamischen Ausrichtung verwirklichen. Denkbar wäre, dass den einzelnen Verbänden – zumindest jenen, die als Religionsgemeinschaften anerkannt sind – die Besetzungskompetenz über jeweils einen oder mehrere Lehrstühle eingeräumt wird. So wäre eine frühzeitige Spezialisierung des Studiums auf die kollektiven Glaubensüberzeugungen einzelner Verbände möglich, ohne dass sich die Standorte auf einen Verband festlegen müssen und so für Studieninteressierte anderer islamischer Couleur an Attraktivität einbüßen.

Wenn die auf Unterrichtsebene vorgenommene Spezifizierung nicht auch in der Religionslehrerausbildung ihren Niederschlag findet, besteht angesichts der theologischen Bandbreite, die von den Muslimen aus den verschiedenen islamischen Herkunftsländern abgedeckt wird, keine hinreichende Kongruenz zwischen den global-islamischen Ausbildungsinhalten und der spezifisch-islamischen Unterrichtskonzeption. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Unterschiede zwischen den islamischen Strömungen, die durch die verschiedenen Verbände repräsentiert werden, es sachgerecht erscheinen lassen, den Islam als eine Religion mit verschiedenen Bekenntnissen zu begreifen oder aber verschiedene Bekenntnisse anzunehmen, die unter der Bezeichnung „Islam" nur begrifflich zusammengefasst werden. Gäbe es mehrere islamische Bekenntnisse, wäre ein gesamtislamischer Religionsunterricht bereits kein konfessionell, sondern ein gemischt-konfessionell ausgerichteter Unterricht. Doch auch wenn von einem gemeinsamen islamischen Bekenntnis auszugehen ist, so sind die überwiegend ethnisch bedingten Spezifika der einzelnen Bekenntnisströmungen innerhalb dieses Bekenntnisses für die religiöse Identität der einzelnen Verbände so grundlegend, dass eine weitergehende Ausdifferenzierung innerhalb des (gesamtislamischen) Bekenntnisses erforderlich ist. Unabhängig davon, ob der Islam nun eine Konfession oder ein konfessionelles Konvolut ist – durch die Bereitstellung von Lehrpersonal, dessen Ausbildung auf einer gesamtislamischen Mindestübereinkunft beruht, vermag der Staat seiner verfassungsrechtlichen „Nebenpflicht" zur personellen Fundierung des Religionsunterrichts nicht zu genügen.

Obwohl DİTİB-Hessen und Ahmadiyya als Religionsgemeinschaften anerkannt sind, können sie die ihnen zustehenden Befugnisse nicht vollumfänglich wahrnehmen. Sie dürfen zwar – der Vorgabe des Art. 7 Abs. 3 GG entsprechend – eigenen islamischen Religionsunterricht ausrichten, doch steht diesem Unterricht keine gleichsam spezialisierte Ausbildung des Lehrpersonals gegenüber. Zutreffend kann daher mit Blick auf Hessen nur von einer *partiellen* Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Idealzustands gesprochen werden.

Zu diskutieren bliebe allenfalls noch, ob die beiden Verbände nicht möglicherweise freiwillig auf eine verbandsspezifische Ausdifferenzierung auf Ebene der Religionslehrerausbildung verzichten. Immerhin wird die Idee einer gesamtislamischen Ausbildung in Hessen von DİTİB und Ahmadiyya mitgetragen. Weder zeigen die Verbände derzeit Bestrebungen zur Errichtung eigener Ausbildungsstätten oder Fakultäten noch insistieren sie auf der Besetzungskompetenz für einzelne Lehrstühle. Doch abgesehen davon, dass zwar die *Geltendmachung* des Anspruchs, nicht aber der *Umfang* der aus Art. 7 Abs. 3 GG resultierenden Gewährleistungen zur Disposition der Religionsgemeinschaften steht, sind die Gründe für die bisherige Zurückhaltung der Verbände wohl eher pragmatischer Natur. So sind sich die islamischen Religionsgemeinschaften in Hessen bewusst, dass die Einrichtung verbandseigener Ausbildungsstätten einen Zersplitterungseffekt nach sich zieht. Es wäre dann unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns[1137] mit Blick auf die Minderheitssituation der Muslime und den noch überschaubaren Bedarf an Lehrpersonal nicht möglich, gleich eine Mehrzahl islamisch-theologischer Fakultäten innerhalb einzelner Universitäten einzurichten. Zudem treten die glaubensmäßigen Spezifika naturgemäß in einem Grundschulunterricht angesichts des überschaubaren inhaltlichen Niveaus kaum zutage, sodass auch die fehlende Spezialisierung des Lehrpersonals für die Verbände zu verkraften ist. Dass DİTİB-Hessen, Ahmadiyya und die übrigen Dach- und Spitzenverbände jedoch dauerhaft auf die Einrichtung eigener Fakultäten bzw. eigener Lehrstühle verzichten wollen, ist angesichts der zu erwartenden Ausweitung der Unterrichte auf weiterführende Schulen kaum anzunehmen.

Doch selbst von einem *partiellen* Idealzustand kann ausschließlich aus Sicht der DİTİB-Hessen, Ahmadiyya sowie ihrer jeweiligen Mitglieder die Rede sein. Für alle anderen Verbände und die ihnen zugehörigen Gläubigen ist der angebotene Religionsunterricht kein *eigener* Bekenntnisunterricht. Für einen muslimischen Schüler, der weder der DİTİB noch der Ahmadiyya angehört, ist die grundsätzliche bekenntnismäßige Ausrichtung des Hessischen Islamunterrichts nicht unbedingt ein überzeugendes Gütekriterium, da das dem Unterricht zugrunde liegende Bekenntnis jedenfalls nicht seinem eigenen Bekenntnis bzw. seiner eigenen Bekenntnisrichtung entspricht. Er nimmt formell betrachtet an dem Religionsunterricht einer fremden Religionsgemeinschaft teil.

[1137] Ein solches *Gebot der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns* wird zum Teil aus Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG (dazu etwa *Engels*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, BK, Art. 114 Rn. 91 f.), zum Teil aus der allgemeinen Gemeinwohlbindung des Staates (*v. Arnim*, Besteuerung und Eigentum, VVDStRL 39, Jhrg. 1981, S. 316) und zum Teil aus dem Schutz der Menschenwürde und dem Demokratieprinzip (*Schmidt-Jortzig*, in: Butzer, Wirtschaftlichkeit durch Organisations- und Verfahrensrecht, S. 24 f.) hergeleitet.

V. Beiratsmodell oder Hessische Lösung? Abschließende, vergleichende Betrachtung der Kooperationsmodelle

1. *Zum Erkenntniswert eines Vergleichs der Kooperationsmodelle*

Zunächst muss klar sein, dass mit dem Ergebnis eines Vergleichs zwischen den Kooperationsmodellen keine an die Kultus- und Wissenschaftsministerien der Länder gerichtete Gestaltungsaufforderung im Sinne eines Ratschlags zur bestmöglichen Umsetzung islamischen Religionsunterrichts verbunden sein kann.

Denn welches der beiden Modelle überhaupt Anwendung finden kann, steht nicht zur politischen Disposition der jeweils zuständigen Ministerien. In Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bayern oder Baden-Württemberg wäre das „Hessische Modell" nicht anwendbar. In Hessen wiederum wäre die Anwendung des Beiratsmodells nur insoweit umsetzbar, wie es ergänzend *neben* die derzeit praktizierte Lösung tritt. Das Hessische Kultusministerium dürfte also die beiden in Kooperation mit DİTİB und Ahmadiyya erteilten Unterrichte nicht zugunsten eines von einem Beirat verantworteten Unterricht nach nordrhein-westfälischem Vorbild aufgeben[1138]. Die Länder können zwischen den Modellen nicht frei optieren; vielmehr sind die zulässigen Gestaltungsmöglichkeiten durch Existenz oder Nichtexistenz von Religionsgemeinschaften determiniert. Gibt es eine hinreichend repräsentative Religionsgemeinschaft, *muss* der Staat mit dieser Religionsgemeinschaft direkt kooperieren und einen Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG einrichten. Fehlt es hingegen an Religionsgemeinschaften oder sind die anerkannten Religionsgemeinschaften verfassungsfeindlich bzw. nicht hinreichend repräsentativ, *kann* das Land ein Kooperationsverhältnis mit einem Beirat eingehen. Auch eine – bislang nirgendwo praktizierte – Einzelkooperation mit einer *Nicht-Religionsgemeinschaft* ist vorstellbar, wäre dann aber an den Anforderungen des Paritäts- sowie des Neutralitätsgebots zu messen.

Damit ist die in Kapitel 2 abgehandelte Frage nach der Religionsgemeinschaftsqualität sowie der zusätzlichen Kooperationsvoraussetzungen der Islamverbände der zentrale Ausgangspunkt für alle weitergehenden Überlegungen. Sie ist die Vorfrage für die in diesem Abschnitt aufgeführten Zweckmäßigkeitserwägungen. Doch sie ist zugleich das Einfallstor für unzulässige politisch-ergebnisgeleitete Motive, also die entscheidende Stellschraube, deren Betätigung sich aus verfassungsrechtlichen Gründen strengstens verbietet. Die Beurteilung

[1138] Ein parallele Anwendung beider Modelle ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch: Wegen der Möglichkeiten zur An- und Abmeldung zu den verschiedenen Religionsunterrichten besteht zwischen den von den Religionsgemeinschaften und dem vom Beirat verantworteten Unterricht eine faktische Konkurrenzsituation. Diese kann mit Blick auf die zu erreichenden Mindestteilnehmerzahlen dazu führen, dass der den Vorgaben des Art. 7 Abs. 3 GG entsprechende Unterricht durch den Beirats-Unterricht verdrängt wird. Vgl. zu den Problemen einer Koexistenz der Kooperationsmodelle oben, Kap. 4 E II 2.

der Religionsgemeinschaftsqualität eines Verbandes muss frei von jedweder politischer Opportunität erfolgen. Weder darf der Staat den Verbänden die Anerkennung als Religionsgemeinschaft unter dem Eindruck einer funktionierenden Beiratslösung mit Verweis auf die gute interverbandliche Zusammenarbeit versagen und auf diesem Wege einen Negativstatus der Verbände als *Nicht-Religionsgemeinschaften* manifestieren. Noch darf er den Religionsgemeinschaftsbegriff durch eine großzügige Anerkennungspraxis und eine extensive Auslegung seiner konstituierenden Merkmale abwerten.

Gleichwohl können beide Modelle in verfassungsrechtlicher wie in religionspolitischer Hinsicht einem Vergleich zugeführt werden.

2. Ausrichtung an den Vorgaben des Art. 7 Abs. 3 GG

a) Neutralitäts- und Paritätsgebot

Anders als der in Zusammenarbeit mit einem Beirat verwirklichte Unterricht entsprechen die in Hessen erteilten Religionsunterrichte den Vorgaben des Art. 7 Abs. 3 GG, weil der Unterricht „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen" einer Religionsgemeinschaft erteilt wird.

Das Beiratsmodell ist – wie dargestellt – nicht bereits deswegen verfassungswidrig, weil es eine Kooperationsmöglichkeit *jenseits* von Art. 7 Abs. 3 GG eröffnet. Allerdings birgt die Zusammenarbeit mit Beiräten die Gefahr von Neutralitäts- und Paritätsverstößen auf der Umsetzungsebene, nämlich bei der Besetzung der Beiräte. So sind die jeweiligen Ministerien bereits im Vorstadium der eigentlichen inhaltlichen Ausarbeitung von Unterrichtsinhalten an Vorgaben gebunden und müssen die Einbindung von Verbänden an objektive Voraussetzungen knüpfen. Diese Vorgaben werden derzeit nicht von allen Standorten in gleichem Maße erfüllt. Während die nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Beiräte den Anforderungen jeweils genügen, indem sie alle teilnahmewilligen großen und mittelgroßen Verbände – jeweils als Mitglieder überverbandlicher Zusammenschlüsse – einbeziehen, sind die Kriterien für eine Teilnahme an den Beiräten in Bayern und Baden-Württemberg kaum einsehbar[1139].

Für den hier anzustellenden Modellvergleich bleibt jedoch allein zu konstatieren, dass das Beiratsmodell zwar *anfällig* für Paritäts- und Neutralitätsverstöße ist, die staatlichen Stellen aber zu einer paritäts- und neutralitätskonformen Besetzung – wie die Beispiele Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens belegen – *in der Lage* sind. Fehlt es an überverbandlichen Zusammenschlüssen wie dem KRM in Nordrhein-Westfalen und der *Schura* in Niedersachsen, können die Schulministerien und Universitäten bei der Auswahl ihrer Kooperationspartner vor allem auf die anhand der Mitgliederzahlen zu bestimmenden Kriterien der Größe und ge-

[1139] Dazu bereits oben, Kap. 4 C III 3.

sellschaftlichen Relevanz der Verbände zurückgreifen[1140]. Die staatlichen Stellen können der dem Beiratsmodell innewohnenden Gefahr von Neutralitäts- und Paritätsverstößen mit einem objektivierten, an feststehenden Teilnahmekriterien ausgerichteten Verfahren begegnen. Die bloße Anfälligkeit für Verfassungsverstöße, die sich bei richtiger Umsetzung nicht realisiert, stellt im Rahmen des Modellvergleichs indes kein durchschlagendes Argument gegen die Beiratslösung dar.

b) Die bekenntnismäßige Ausrichtung des Unterrichts

Ganz im Gegensatz zu einem Unterweisungsunterricht sollen die Unterrichte in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen den Islam aus der religiösen Innenperspektive beleuchten und keine religions- oder kulturwissenschaftliche Islamkunde sein. Die Lehrpläne und die Angaben der Ministerien zu den islamischen Religionsunterrichten in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen lassen insofern keinerlei Zweifel an einer bekenntnismäßigen Ausrichtung zu[1141]. Durch dieses wesensbildende Merkmal der Bekenntnis*gebundenheit* unterscheidet sich der Beirats-Unterricht grundlegend vom bekenntnis*neutralem* Unterricht. Doch macht allein die Ambition von Verbänden und Ministerien den Unterricht zu einem Bekenntnisunterricht oder beurteilt sich der bekenntnisverkündende Charakter nicht tatsächlich objektiv?

Ein nach Maßgabe des Art. 7 Abs. 3 GG erteilter Religionsunterricht ist schon deswegen Bekenntnisunterricht, weil das ihm zugrunde liegende Curriculum ausschließlich mit den inhaltlichen Grundsätzen der kooperierenden Religionsgemeinschaft abgestimmt ist. In den Fällen der islamischen Religionsunterrichte, die auf einer Zusammenarbeit mit Beiräten beruhen, verhält es sich anders. Der Unterschied zwischen Hessischer Lösung und Beiratsmodell umfasst bei genauer Betrachtung zwei Komponenten. Erstens kooperieren die Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg nicht mit *einem* Islamverband als direktem Ansprechpartner, sondern materiell mit mehreren Verbänden (Anzahl der Ansprechpartner). Zweitens ist keiner dieser Ansprechpartner

---

[1140] *De Wall*, in: Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, S. 32 f.

[1141] Für den Unterricht in Nordrhein-Westfalen ergibt sich die bekenntnismäßige Ausrichtung schon aus §§ 132 a Abs. 1 Satz, 31 Abs. 1 Satz 2 SchulG NRW; vgl. aber auch Kernlehrplan für die Sekundarstufe I in Nordrhein-Westfalen, Islamischer Religionsunterricht, abrufbar unter: www.schulentwicklung.nrw.de/lehrplaene/upload/klp_SI/IRU/5026_KLP-SI-Islamischer_Religionsunterricht_online-Endfassung.pdf (28.11.2015); dort heißt es etwa auf S. 9: „*Grundsätzliche Aufgabe des islamischen Religionsunterrichts ist es, in der Begegnung mit islamischer Glaubensüberzeugung und -praxis zu einer tragfähigen Lebensorientierung beizutragen. Dieses Ziel wird dadurch erreicht, dass Lebenswirklichkeit und Glaubensüberzeugung immer wieder wechselseitig erschlossen und miteinander vernetzt werden.*“; für Niedersachsen ergibt sich der Anspruch der bekenntnismäßigen Ausrichtung etwa aus der Pressemitteilung des niedersächsischen Kultusministeriums zur Einführung des Fach zum Schuljahr 2013/14, vgl. Pressemitteilung vom 27.01.2012, abrufbar unter: www.mk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1820&article_id=102675&_psmand=8 (28.11.2015).

Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinn (Rechtsform der Ansprechpartner). Letztgenannter Aspekt bereitet keine Probleme: Die Fähigkeit, einen bekenntnisgebundenen Religionsunterricht zu konzipieren, wäre dem Beirat allenfalls dann abzusprechen, wenn es ihm vollständig an religiöser Kompetenz mangelte. Dies ist bereits deswegen nicht der Fall, weil in den Beiräten eine Vielzahl von Verbänden vertreten ist, die jeweils eine religiöse Zweckrichtung verfolgen. Der Beirat ist daher zur Ausarbeitung von Inhalten konfessionell-ausgerichteter Curricula ebenso gut geeignet wie eine Religionsgemeinschaft. Prinzipiell steht das Fehlen einer Religionsgemeinschaft der bekenntnismäßigen Ausrichtung von Islamunterricht und universitär-institutionalisierter Theologie also nicht entgegen.

Das Problem liegt in der Vielzahl der beteiligten Verbände. Das gilt zunächst in praktischer Hinsicht, da es angesichts der Bekenntnisheterogenität des in Deutschland vertretenen Islam für die Verbände nur unter Aufwendung erhöhter Kompromissbereitschaft möglich sein dürfte, sich überhaupt auf einen kleinsten gemeinsamen inhaltlichen Nenner zu einigen. Allen Schwierigkeiten zum Trotz ist den Verbänden eine solche Verständigung jedoch gelungen, wie die Existenz der gemeinsamen Lehrpläne in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zeigt. Doch die bekenntnismäßige Ausrichtung der *Lehrpläne* allein begründet die Annahme einer Bekenntnisgebundenheit des *Unterrichts* noch nicht. Offenkundig droht das Lehrpersonal bei der Erteilung des Unterrichts die religiöse Innenperspektive verlassen zu müssen, um die Verschiedenartigkeit der Islamauffassungen abzubilden. Verliert sich der Unterricht auf diese Weise in einer vergleichenden Betrachtung konkurrierender Islamauffassungen, wäre er materiell nicht mehr als ein verkappter, als Religionsunterricht etikettierter Islamkundeunterricht. Dass die Unterschiede zwischen Islamkundeunterricht und einem alle islamischen Bekenntnisrichtungen einbeziehenden Religionsunterricht in der praktischen Umsetzung, insbesondere mit Blick auf das überschaubare inhaltliche Niveau eines Grundschulunterrichts, marginal sein dürften, ist hinzunehmen. Andernfalls stünde die Einordnung des Unterrichts als Religionskunde oder Religionsunterricht letztlich zur Disposition des jeweiligen Lehrpersonals. Auch einem christlichen Religionsunterricht kommt die Aufgabe zu, die Schüler zunächst mit dem Glauben *bekannt zu machen*[1142], was ebenso Aufgabe und Gegenstand eines christlichen Religions*kunde*unterrichts sein könnte. Naturgemäß treten die Grenzen zwischen religiöser Innenperspektive und einer die Distanz wahrenden Außenbetrachtung der Religion in einem Grundschulunterricht, in dessen Rahmen die religiöse Wahrheitsfrage noch keinen beherrschenden Raum einnimmt, nicht allzu deutlich hervor. Die

[1142] So ausdrücklich etwa im niedersächsischen Kerncurriculum Katholische Religion für die Grundschule, S. 9, abrufbar unter: db2.nibis.de/1db/cuvo/datei/kc_gs_karel_nib.pdf (15.09.2015).

Übergänge zwischen Religionskunde und Bekenntnisunterricht dürften fließend sein. Die Wahrung der Grenzen ist die anspruchsvolle Aufgabe des Lehrpersonals.

Es bleibt die rechtstheoretische Frage, ob ein Unterricht, der auf Grundlage des im Beirat erarbeiteten inhaltlichen Kompromisses der Verbände erteilt wird, wirklich Bekenntnisunterricht ist. Nach dem Ideal des Art. 7 Abs. 3 GG kooperiert der Staat nämlich mit nur einer Religionsgemeinschaft (Grundsätze *der* Religionsgemeinschaft). Der Beirats-Unterricht weicht von dem grundgesetzlichen Leitbild nun auch insofern ab, als ihm nicht das Bekenntnis eines einzigen Verbands zugrunde liegt, sondern ein *inhaltlicher Kompromiss* mehrerer Islamverbände.

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass der Beirats-Unterricht nicht die einzige Form des Religionsunterrichts ist, an dessen inhaltlicher Ausgestaltung mehrere religiöse Akteure beteiligt sind. Das zeigt sich bereits am Beispiel Hessens, wo die Curricula des DİTİB- und des Ahmadiyya-Unterrichts bis in den Wortlaut fast vollkommen identisch sind und ganz offenbar auf einem im Konsens erarbeiteten Curriculumsentwurf basieren. Auch bei der inhaltlichen Ausgestaltung des *Dialogischen Religionsunterrichts* in Hamburg stimmt sich die direkt kooperierende evangelische Kirche im Vorfeld der Kooperation in dem *Gesprächskreis Interreligiöser Religionsunterricht* (GIR) mit Vertretern anderer religiöser Zusammenschlüsse ab[1143]. Diese Fälle unterscheiden sich von dem Beiratsmodell zwar insofern, als dem Staat in Hessen und Hamburg in letzter Instanz jeweils anerkannte Religionsgemeinschaften gegenüberstehen, denen es schon ausweislich ihres religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrechts unbenommen bleibt, anstelle ihrer eigenen „unverwässerten" Glaubensinhalte Bekenntniskompromisse als *ihre Glaubenssätze* im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG zu artikulieren[1144]. Allen Konstellationen gemein ist jedoch, dass jeweils religiöse Akteure – seien es Religionsgemeinschaften in Hessen und Hamburg oder religiöse Vereine in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen – mit anderen religiösen Akteuren eine gemeinsame inhaltliche Basis erzielen, sich also auf einen materiellen Kompromiss verständigen (jeweils mit der Intention, das Teilnehmerspektrum für den Religionsunterricht zu erweitern). Ganz unabhängig von der gewählten Kooperationsform gilt: Solange sich der Blickwinkel des Unterrichts nicht in Richtung eines religionskundlichen Ansatzes verschiebt und die religiöse Innenperspektive konsequent beibehalten wird, ist es aus verfassungsrechtlicher Sicht völlig bedeutungslos, ob dem Lehrplan das unverfälschte Bekenntnis eines religiösen Akteurs zugrunde liegt oder ein Kompromiss mehrerer Bekenntnisse[1145]. Im Falle des Beirats-Unterrichts kommt hinzu, dass nicht einmal als gesichert gelten kann, dass es sich überhaupt um *mehrere* Bekenntnisse handelt. Während die Bekenntnismehrheit im Falle eines Zusammentreffens verschiedener Weltreligionen noch außer Frage stehen dürfte, ist der religiös in-

[1143] Dazu umfassend oben unter Kap. 5 A I.
[1144] Vgl. *Link*, ZevKR 46 (2001), S. 267 f. und 270.
[1145] Vgl. auch BVerfGE 74, 244 (253).

kompetente Staat im Zusammenhang mit den verschiedenen Islamauffassungen nicht in der Lage, ein zulässiges Einzelbekenntnis von einem unzulässigen Bekenntniskonvolut zu unterscheiden. Stellen die unterschiedlichen Islamauffassungen eine Vielzahl von Einzelbekenntnissen oder aber mehrere Bekenntnisrichtungen innerhalb eines islamischen Gesamtbekenntnisses dar? Die Frage mag für Theologen, Religions- und Islamwissenschaftler interessant sein, der Staat, der über keinerlei Beurteilungsmaßstäbe verfügt, kann sie jedenfalls nicht beantworten[1146].

Nach *Anschütz* bildet sogar die bloße Bekenntnis*verwandtschaft* eine hinreichende inhaltliche Grundlage für eine Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne[1147]. Mindestens eine solche Verwandtschaft dürfte wohl auch im Verhältnis zwischen den verschiedenen Islamauffassungen anzunehmen sein[1148]. Der islamische Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen weist damit eine bekenntnismäßige Ausrichtung auf, nur ohne dass ihm das Bekenntnis *einer einzigen* Religionsgemeinschaft zugrunde läge.

c) Die Begrenzung staatlicher Befugnisse

Ein weiteres Charakteristikum eines Unterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG ist die genaue Trennung zwischen staatlichen und religionsgemeinschaftlichen Befugnissen. Die Religionsgemeinschaft ist zur inhaltlichen Bestimmung der Lehrpläne berechtigt und hat ein Mitbestimmungsrecht hinsichtlich der Personalentscheidungen. Dem Staat ist eine inhaltliche Einflussnahme versagt, doch verbleibt ihm ein Aufsichtsrecht. Für Hessen ergibt sich das unmittelbar aus Art. 7 Abs. 3 GG, wenn dort ausdrücklich von einer „Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften" und von einem Vorbehalt des „staatlichen Aufsichtsrechts" die Rede ist.

Die Unterrichte in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen bleiben von dieser direkten Kompetenzanordnung unberührt. Da sie keine Religionsunterrichte im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG sind, gelten die dort getroffenen Anordnungen nicht unmittelbar. Allerdings ergibt sich die Kompetenzverteilung nicht exklusiv und genuin aus den Anordnungen des Art. 7 Abs. 3 GG. Das Verbot staatlicher Gestaltungsmacht resultiert bereits aus dem religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrecht und dem Gebot religiös-weltanschaulicher Neutralität des Staates[1149]. Zwar spielt das Selbstbestimmungsrecht im Zusammenhang mit dem Beiratsmodell keine Rolle, das Neutralitätsgebot bindet die Exekutive jedoch völlig unabhängig von der gewählten Kooperationsform. Der Passus *„nach den Grundsät-*

1146 Vgl. auch *de Wall*, RdJB 2010, S. 110.

1147 *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, S. 633; vgl. auch bereits oben, Kap. 5 A I 2 b.

1148 Vgl. auch *de Wall*, RdJB 2010, S. 110.

1149 Vgl. *Magen*, in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, S. 103.

zen der Religionsgemeinschaften“ zeichnet für den verfassungsidealen Unterricht nur nach, was für jeden Bekenntnisunterricht an öffentlichen Schulen, auch für solchen *jenseits von* Art. 7 Abs. 3 GG ohnehin selbstverständlich sein muss. Entsprechendes gilt auch für das staatliche Letztkontrollrecht. Dies hat seinen Ursprung ebenfalls nicht in Art. 7 Abs. 3 GG, sondern ist Ausfluss der in Art. 7 Abs. 1 GG verankerten staatlichen Schulaufsicht. Art. 7 Abs. 1 GG umfasst in seiner Wirkung aber das gesamte öffentliche Schulwesen und damit auch jede Form des Religionsunterrichts, ganz gleich ob dieser auf einer Zusammenarbeit mit einer Religionsgemeinschaft beruht oder mit einem Beirat. Wenn nun also Art. 7 Abs. 3 GG lediglich allgemeine bzw. sich aus anderen Verfassungsnormen ergebende Grundsätze bündelt und wiedergibt, ist es darüber hinaus nicht erforderlich, dass der Gesetzgeber einfachgesetzliche, dem Inhalt von Art. 7 Abs. 3 GG entsprechende Kompetenzanordnungen trifft, um den Beirats-Unterricht verfassungsrechtlich „abzusichern“. Trotz der Nichtanwendbarkeit des Art. 7 Abs. 3 GG auf den Beirats-Unterricht erweitern sich die staatlichen Kompetenzen gegenüber einem verfassungsidealen Kooperationsverhältnis nicht. Hier wie dort erschöpfen sich die behördlichen Befugnisse in einer inhaltlichen Letztkontrolle.

All das gilt selbstverständlich nur bei einer entsprechenden Ausgestaltung des Beiratsmodells. Es wurde bereits auf die staatliche Besetzungskompetenz als „Einfallstor“ für einen möglichen hoheitlichen Zugriff auf die religiösen Inhalte hingewiesen.

Die Beiratslösung birgt in der Tat das erhöhte Risiko, dass die Exekutive sich durch inhaltliche Einflussnahme einen Terraingewinn auf Kosten ihres religiösen Gegenübers verschafft. Deshalb sei auf das an die Länder gerichtete Erfordernis einer an festzuschreibende Kriterien geknüpften Besetzungspraxis erinnert. Eine an sachfremden Opportunitätserwägungen ausgerichtete Besetzung von Beiräten ist kein der Beiratslösung inhärenter Fehler. Sie ist nur ein Beispiel für eine hoheitliche Kompetenzanmaßung, die in jedem denkbaren Kooperationsverhältnis gleichermaßen verfassungsrechtlich unzulässig wäre.

d) Weitere verfassungsrechtliche Erwägungen

Ein verfassungsrechtliches Argument zugunsten der Einzelkooperation ließe sich einzig unter dem Gesichtspunkt einer Aufrechterhaltung des Formierungsdrucks herleiten[1150]. Sobald die Wahrnehmung religiöser Partizipationsrechte von der Rechtsform der Religionsgemeinschaft entkoppelt wird, bietet sich den Verbänden kein Anlass mehr, ihre Bemühungen zur Erreichung der Rechsform mit gleichbleibender Konsequenz weiterzuführen. Dadurch wäre der Wille des Verfassungsgebers, der den Religionsgemeinschaften eine privilegierte Stellung gegenüber Nicht-Religionsgemeinschaften einräumt, unterlaufen.

[1150] Dazu bereits oben, Kap. 4 D III 4.

Tatsächlich jedoch verringert sich der Formierungsdruck aus Sicht der Verbände gar nicht, da die dem Verband im Rahmen von Art. 7 Abs. 3 GG zustehenden Kooperationsrechte deutlich weitreichender sind. Nur eine Einzelkooperation bietet dem Verband nämlich die Möglichkeit, seine eigene Islamauffassung in Reinform zur Grundlage von Unterricht und Studium zu machen. Im Beirat hingegen wird diese Islamauffassung lediglich zum Mitbestandteil eines inhaltlichen Kompromisses[1151]. Hinzu kommt, dass von fehlendem Formierungsdruck zumindest im Falle derjenigen Beiräte keine Rede sein kann, deren Existenz in zeitlicher Hinsicht begrenzt ist[1152].

Entscheidend gegen die Anwendung des Beiratsmodells könnten schließlich noch haushaltspolitische Erwägungen sprechen. Diese weisen eine verfassungsrechtliche Relevanz insofern auf, als die Ausgaben des Staates sämtlich aus Steuermitteln gedeckt werden[1153]. Sogar dem Verfassungsanspruch nach Art. 7 Abs. 3 GG entsprechen die staatlichen Stellen nur unter der Prämisse des Erreichens bestimmter Mindestteilnehmerzahlen[1154]. Erst recht sind wirtschaftliche Überlegungen daher mit Blick auf den Beirat statthaft, da dem Verwaltungs- und Kostenaufwand hier kein verfassungsrechtlicher Anspruch gegenübersteht. Die Anwendung des Beiratsmodells widerspräche den Geboten haushaltspolitischer Vernunft, wenn ein Missverhältnis zwischen den Kosten und dem verfassungsrechtlichen Ertrag bestünde. Der Ertrag der Beiratslösung liegt in der Verwirklichung eines dem Verfassungsideal des Art. 7 Abs. 3 GG qualitativ entsprechenden Zustandes sowohl für die Verbände als auch für die einzelnen Gläubigen. Entscheidend ist nun die quantitative Komponente: Ein Missverhältnis läge jedenfalls dann vor, wenn von vornherein begründete Zweifel am Erreichen der Mindestteilnehmer- bzw. der Mindesteinschreibungszahlen bestünden. Bereits die Erarbeitung eines Lehrplans unter kostenintensiver Beanspruchung eines Beirats wäre vor dem Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht haltbar, wenn abzusehen ist, dass der Unterricht letztlich nur an einzelnen Schulen in den Ballungsgebieten eines Bundeslandes wirklich erteilt werden kann. Daran vermögen auch die besondere Prestige-

---

[1151] Vgl. Stellungnahme des KRM zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)“ in NRW, vom 15.09.2011, unter „Bedeutung der Einführung eines Übergangsgesetzes“, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (03.10.2013).

[1152] § 132 a SchulG ist gemäß Art. 2 des Schulrechtsänderungsgesetzes vom 22.12.2011 (GV.NRW. 2011, S. 728) bis zum 31. Juli 2019 befristet; damit ist das nordrhein-westfälische (Schul-)Beiratsmodell auf eine Geltungsdauer von sieben Jahren beschränkt.

[1153] Diese ergibt sich zum einen aus Art. 3 Abs. 1 GG unter dem Gesichtspunkt einer gleichheitsgerechten Mittelverteilung/-vergabe und zum anderen aus Art. 14 Abs. 1 GG unter dem Gesichtspunkt eines verhältnismäßigen Steuerzugriffs, *Kube*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, S. 195 f.

[1154] *Robbers*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Komm., Art. 7 Abs. 3 GG, Rn. 124.

trächtigkeit und der hohe religions- und integrationspolitische Wert islamischen Religionsunterrichts nichts zu ändern.

Die Teilnehmerzahlen für den islamischen Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sind gering, aber wenig aussagekräftig, da der Unterricht bislang auch nur an wenigen Schulen angeboten wird[1155].

Künftige Teilnehmerzahlen sind kaum absehbar. In einem Kooperationsverhältnis im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG lässt sich das Teilnehmerpotential anhand der Mitgliederzahlen der Religionsgemeinschaft trotz der den Mitgliedern eingeräumten Abmeldemöglichkeit relativ zuverlässig prognostizieren. Die an den Beiräten teilnehmenden Islamverbände weisen hingegen überwiegend keine formalmitgliedschaftlichen Strukturen auf. Selbst wenn sie aber – wie die DİTİB – ihre Mitglieder gegenüber dem Staat benennen können, darf das Instrument der Teilnahmeverpflichtung im Rahmen eines Unterrichts jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG nur gegenüber Verbandsangehörigen, nicht aber gegenüber allen Schülern muslimischen Glaubens Anwendung finden[1156], sodass die Ausrichtung des qua Beirat verwirklichten Unterrichts letztlich vollständig auf die aktiv vorzunehmenden Anmeldungen angewiesen ist. Es ist zumindest vorstellbar, dass der zugrunde liegende Bekenntniskompromiss entgegen den Verlautbarungen aus Politik und Verbänden doch keine Grundlage für einen gesamtislamischen Unterricht darstellt und die Erwartungen von Eltern und Schülern insofern enttäuscht werden. Der Einwand des Kostenrisikos wiegt umso schwerer, wenn einige der repräsentativeren Großverbände wegen vermeintlicher organisatorischer oder rechtsstaatlicher Defizite oder aus politischen Erwägungen nicht in die Lösung integriert werden (können).

Die Auslastung der Lerngruppen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen lässt fehlende Resonanzen auf den Unterricht indes nicht befürchten. In Nordrhein-Westfalen belief sich die Gruppenstärke im Schuljahr 2014/2015 an Grundschulen im Schnitt auf 17 Teilnehmer, auf 19 an Gymnasien, auf 22 an Gesamt- und auf 28 Teilnehmer an Realschulen[1157]. In Niedersachsen nehmen zum Schuljahr 2015/2016 schulformübergreifend durchschnittlich mehr als 16 Schülerinnen

---

[1155] In Nordrhein-Westfalen waren zum Schuljahr 2014/2015 59 Grund- und 40 weiterführende Schulen beteiligt, in Niedersachsen wird islamischer Religionsunterricht zum Schuljahr 2015/2016 an 51 Grund- und 11 weiterführenden Schulen erteilt, vgl. oben, Kap. 3 C V, Nachweise in Fn. 724 f.

[1156] Dazu ausführlich oben, Kap. 4 C II 3 c.

[1157] Ausgehend von einer Teilnehmerzahl von 3.161 in 184 Lerngruppen an Grundschulen, 287 Schülern in 15 Gruppen an Gymnasien, 422 Schülern in 19 Gruppen an Gesamtschulen und 469 Schülern an 17 Gruppen an Realschulen. An Hauptschulen beträgt die durchschnittliche Gruppenstärke 16 Schüler, wobei die Lerngruppen an Hauptschulen im Schnitt für alle Fächer kleiner sind, Angaben beruhend auf: Schulministerium Nordrhein-Westfalen, *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht*, Schuljahr 2014/2015, Veröffentlichung vom 28.05.2015, S. 70-79 des Dokuments, abrufbar unter: www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2014.pdf (01.01.2016).

und Schüler teil[1158]. Die Auslastung entspricht damit ungefähr jener der christlich-konfessionellen Religionsunterrichte. Sobald die Absolventen der islamischen Studiengänge als Lehrkräfte zur Verfügung stehen und das Unterrichtsangebot flächendeckend ausgeweitet wird, dürfte sich das bestehende Interesse an islamischem Religionsunterricht auch in noch höheren Teilnehmerzahlen widerspiegeln. Bei der Prognose der Schülerzahlen sei auch auf die massive Flüchtlingszuwanderung hingewiesen, die kurz- bis mittelfristig zu einer weiter steigenden Nachfrage nach islamischem Religionsunterricht führen wird[1159].

Auch an den Universitätsstandorten zeugen die Einschreibungszahlen von positiven Resonanzen auf das islamisch-theologische Studienangebot.

Am *Zentrum für Islamische Theologie* in Münster sind es derzeit 679 Studentinnen und Studenten, die einen Abschluss in islambezogenen Fächern anstreben[1160]. Das Institut für Islamische Theologie in Osnabrück verzeichnet derzeit 204 Einschreibungen[1161] und am Zentrum für Islamische Theologie in Tübingen studieren nach Universitätsangaben zum Wintersemester 2015/16 insgesamt 190 Personen[1162]. Selbst am Standort Erlangen, wo die Verbände überhaupt nicht an der Besetzung des Beirats beteiligt sind[1163] und die Resonanzen auf das Studienangebot anfangs nicht zuletzt wegen massiver Kritik der Verbände deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben, verzeichnet die Universität mittlerweile steigende Einschreibungszahlen für Studiengänge am Departement für islamisch-religiöse Studien[1164].

[1158] Basierend auf einer Gesamtzahl von 3.075 Schülerinnen und Schülern in insgesamt 187 Lerngruppen, Schriftliche, auf entsprechende Anfrage erteilte Auskunft des Niedersächsischen Kultusministeriums, Referat 36, vom 11.02.2016.

[1159] Zu der Frage nach der Geltung der allgemeinen Schulpflicht für Asylbewerber vgl. oben, Fn. 19.

[1160] Universität Münster, Studiengangstatistik der ordentlich Studierenden für den Fachbereich Interdisziplinäre Studiengänge für das Wintersemester 2015/2016, abrufbar unter: http://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/wwu/statistik/studiengangstatistik_interdisziplin__re_studieng__nge_ws1516.pdf (S. 1 und 2 des Dokuments, 01.01.2016).

[1161] Universität Osnabrück, Stabsstelle Zentrales Berichtswesen, Entwicklung der Gesamtzahl der Studierenden, abrufbar unter: http://www.uni-osnabrueck.de/fileadmin/documents/public/1_universitaet/1.2_zahlen_daten_fakten/studierendenstatistiken/gesamtzahl_stud_abschluss/Stud-gesamt_2016.pdf (01.01.2016).

[1162] Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Studierendenstatistik für das Wintersemester 2015/2016, S. 13, abrufbar unter: https://www.uni-tuebingen.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1454601907&hash=65695a417dcd2c489c9a1c0b75934440972546d1&file=fileadmin/Uni_Tuebingen/Dezernate/Dezernat_II/studentenstatistiken/statistik-ws-20152016.pdf (S. 28 des Dokuments, 01.01.2016).

[1163] An dem Beirat können zwar auch Mitglieder der Verbände beteiligt sein (derzeit gehören dem Beirat etwa Mitglieder der DİTİB sowie der *Islamischen Gemeinschaft der Bosniaken* an), doch sind diese dann nicht „Vertreter“ ihres Verbands. Anders als in den übrigen Beiräten werden die Beiräte weder nach „Verbandsproporz“ besetzt noch entsenden die Verbände einzelne Mitglieder in den Beirat, vgl. bereits oben, Kap. 3 C IV 6.

[1164] Zum Wintersemester 2015/2016 sind am Departement für islamisch-theologische Studien 101 Studenten eingeschrieben, zum Wintersemester 2012/2013 waren es lediglich 26, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Studierendenzahlen im Wintersemester 2015/2016,

e) Zusammenfassung

Das Verfassungsideal, das eine Einzekooperation mit einer Religionsgemeinschaft sowohl auf Schul- als auch auf Hochschulebene vorsieht, ist bundesweit nirgendwo erreicht. Auch in Hessen kann allenfalls von einer partiellen Verwirklichung die Rede sein. Mit Verweis auf die Kooperation zwischen hessischem Kultusministerium und den als Religionsgemeinschaften anerkannten Islamverbänden DİTİB und Ahmadiyya ist der verfassungsrechtliche Vergleich also noch nicht zugunsten des Hessischen Modells entschieden. Erstens ist das Beiratsmodell nicht bereits deswegen verfassungswidrig, weil es eine Kooperationsform jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG verwirklicht[1165]. Zweitens weisen die durch Beiräte realisierten Bildungseinrichtungen – anders als alle zuvor erprobten Konzepte – eine bekenntnismäßige Ausrichtung auf. Sie unterscheiden sich vom Verfassungsideal materiell lediglich darin, dass ihnen nicht das Bekenntnis einer Religionsgemeinschaft, sondern der Bekenntniskompromiss mehrerer religiöser Akteure zugrunde liegt. Drittens können die drohenden Konflikte mit den Grundsätzen von Neutralität und Parität, die im Rahmen einer Direktkooperation bereits systemimmanent ausgeschlossen sind, durch eine definierten Anforderungen genügende Besetzungspraxis vermieden werden[1166]. Weder untergräbt die Beiratslösung die im Grundgesetz angelegte privilegierte Stellung der Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinn, noch behindert sie den Formierungsprozess der Islamverbände. Auch widersprechen die von den Beiräten verantworteten Bildungseinrichtungen grundsätzlich nicht den Geboten haushaltspolitischer Vernunft. Das Beiratsmodell verwirklicht damit nicht die verfassungsideale Kooperationsform, weist aber gegenüber dem Verfassungsideal – bei entsprechender Umsetzung – auch keinerlei verfassungsrechtliche Defizite auf.

3. Kontinuität und Perspektive der Kooperationsformen

Aus Sicht der Verbände ist eine Zusammenarbeit auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG die *sicherere* und *verlässlichere* Kooperationsform.

Die Kriterien für eine Anerkennung als Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG haben in Literatur und Rechtsprechung eine klare Konturierung erhalten. Dem religiösen Zusammenschluss, der den Anforderungen genügt, steht ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Kooperation und die Einrichtung eines Religionsunterrichts nach seinen inhaltlichen Grundlagen zu. Diesen kann er nötigenfalls unter Beanspruchung der Verwaltungsgerichtsbarkeit geltend machen.

Studierendenzahlen Islamisch-religiöse Studien, abrufbar unter: https://www.fau.de/files/2014/05/islamwissenschaft.pdf (01.01.2016).

1165 Vgl. oben, Kap. 4 B III.

1166 Dazu umfassend oben, Kap. 4 C III 3.

Unterhalb der Kooperationsvoraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG besteht eine vergleichbare Sicherheit nicht. Zunächst ist die Entscheidung, *ob* überhaupt ein Religionsunterricht unter Zuhilfenahme einer alternativen Kooperationsform eingerichtet wird, vollständig dem politischen Willen des Landesgesetzgebers anheimgestellt. Eine Verpflichtung der Bundesländer ergibt sich weder aus der subjektiv-rechtlichen Komponente des Neutralitätsgrundsatzes noch aus dem Paritätsgebot[1167]. Die Länder können ebenso gut auf die Nichtexistenz islamischer Religionsgemeinschaften verweisen und – als Resultat konsequenter Verfassungsanwendung – auf Einrichtung und Erteilung jedweden islamischen Bekenntnisunterrichts verzichten.

Nachdem ein Land sich zur Einrichtung eines Beirats entschlossen, die Frage nach dem „ob" der Beiratslösung also bejaht hat, bleibt die Frage nach den einzubeziehenden Verbänden. Bei der Auswahl der Verbände sind den verantwortlichen Ministerien zwar insofern Grenzen gesetzt, als die Teilnahme an bestimmte objektivierte Kriterien geknüpft sein muss. Während aber nun die Anforderungen an eine Einzelkooperation nach Maßgabe des Art. 7 Abs. 3 GG bekannt und weitestgehend unumstritten sind, fehlt es bislang an einem vergleichbaren Kriterienkatalog für die Teilnahmefähigkeit am Beirat. Inhalt und Umfang solcher Teilnahmekriterien sind bislang noch nicht Gegenstand einer gerichtlichen Beurteilung gewesen.

Auch nach der Einrichtung und erstmaligen Besetzung verbleiben Unsicherheiten, nämlich mit Blick auf die Fortführung des Beirats. Da es an einer verfassungsrechtlichen Verankerung fehlt, kann die Kooperation mit einem Beirat von staatlicher Seite jederzeit beendet werden; etwa auch dann, wenn das Bundesland die Beiratslösung nicht mehr für politisch überzeugend hält. Praktisch reicht die Gewährleistung nicht über die Zeitspanne einer Legislaturperiode hinaus. Gerade in den Ländern, in denen bereits die Besetzungsfrage nicht abschließend geklärt werden konnte, ist die Perspektive der Beiratslösung ungewiss. Doch auch in den Ländern wie Nordrhein-Westfalen, in denen das Beiratsmodell auf einem festen politischen Fundament steht und gemessen an der Anzahl von Anmeldungen und Einschreibungen erfolgreich ist, bietet sich nicht für alle Islamverbände eine dauerhafte Kooperationsperspektive. Zwar sieht das nordrhein-westfälische Schulgesetz eine Zusammenarbeit immerhin bis ins Jahr 2019 vor. Doch bereits vor Ablauf dieser Befristung ist es – als eines von mehreren möglichen Szenarien – denkbar, dass die Beiratslösung zugunsten der Direktkooperation vollständig aufgegeben wird.

Angesichts des Fehlens feststehender Kriterien für die Teilnahme am Beirat bleibt es den Ländern zudem unbenommen, einzelne Verbände nachträglich aus dem Beirat auszuschließen. Die diesbezüglichen Überprüfungsmöglichkeiten der

[1167] Dazu bereits oben unter Kap. 4 A I.

Verwaltungsgerichte erschöpfen sich in einer Kontrolle evidenter Neutralitäts- und Paritätsverstöße. Im Gegensatz dazu ist eine Aufkündigung eines Kooperationsverhältnisses auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Spiegelbildlich zu der Voraussetzung des „dauerhaften Bestehens“[1168] ist auch das Kooperationsverhältnis im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG auf unbegrenzte Dauer angelegt. Anders als bei der religiösen Körperschaft wird mit der Aufnahme von Kooperationsbeziehungen zwar kein verfassungsrechtlicher „Ewigkeitsstatus“ verliehen[1169]. Allerdings ist die Anerkennung einer Religionsgemeinschaft in der Geschichte der Bundesrepublik noch niemals revidiert worden. Weder wurde ein Kooperationsverhältnis gegen den Willen der Religionsgemeinschaft von staatlicher Seite aufgekündigt noch wurde einem Zusammenschluss nachträglich die Rechtsform der Religionsgemeinschaft abgesprochen[1170].

4. *Die Kooperationsformen aus Sicht der Islamverbände*

Obwohl die großen Verbände in den Beiräten eine bevorzugte Stellung einnehmen und mehr Beiratsvertreter stellen als die kleineren Verbände, streben sie die Anerkennung als Religionsgemeinschaft und mit ihr die Einrichtung eigener Religionsunterrichte an[1171]. Das ist nachvollziehbar. Denn während die Beiratslösung die vorherige Verständigung auf einen inhaltlichen Kompromiss voraussetzt, den die Verbände dann gegenüber dem Ministerium als gemeinsame Grundlage des Unterrichts benennen, bietet die Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG die Möglichkeit, die eigenen, verbandsexklusiven Glaubensvorstellungen in Reinform zur Unterrichtsgrundlage zu machen. Die Verbände, die Ambitionen hinsichtlich einer baldigen Anerkennung hegen, haben an der Beiratslösung nur insofern Interesse, als dieser ein Vehikel zur Überbrückung eines aus ihrer Sicht unbefriedigenden Übergangszustands darstellt.

Anders stellt sich die Interessenlage bei solchen Verbänden dar, die mittel- bis langfristig *nicht* mit einer Anerkennung als Religionsgemeinschaft rechnen können. Wegen der fehlenden Perspektive auf Ausrichtung eines verbandseigenen Religi-

---

[1168] BVerwGE 123, 49 (70 f.).

[1169] Eine Aberkennung des Status der religiösen Körperschaft des öffentlichen Rechts hat in der Bundesrepublik noch nicht stattgefunden, *Stein*, Die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus bei Religionsgemeinschaften, S. 96 f.; sie bedürfte in jedem Falle eines staatlichen Hoheitsaktes (S. 106).

[1170] Da es an einem Anerkennungsakt fehlt und die Religionsgemeinschaftseigenschaft durch tatsächliche Aufnahme von Kooperationsbeziehungen begründet wird (*Thiele*, in: 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, S. 6 f.), kann auch die Aberkennung nur *faktischer Art* sein und sich in der einseitigen Beendigung des Kooperationsverhältnisses durch den Staat vollziehen.

[1171] Vgl. Stellungnahme des KRM zum „Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)“ in NRW, vom 15.09.2011, unter „Bedeutung der Einführung eines Übergangsgesetzes“, abrufbar unter: http://koordinationsrat.de/detail2.php?id=16&lang=de (03.10.2013).

onsunterrichts ist die Mitwirkung an einem überverbandlich verantworteten Unterricht für sie mehr als eine Interimslösung. Unzutreffend ist insofern auch die mehrfach anklingende pauschale Folgerung, wonach der Verdienst der Beiratslösung in verfassungsrechtlicher Hinsicht unter anderem darin liege, dass sie die Islamverbände auf eine Kooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG *vorbereite*[1172]. Von einer Vorbereitung auf eine sich an die Beiratslösung möglicherweise anschließende Einzelkooperation kann jedoch allenfalls aus Sicht der Großverbände die Rede sein, die tatsächlich irgendwann als Religionsgemeinschaft anerkannt werden. Alle anderen Verbände, die nicht mit einer Anerkennung rechnen dürfen, und/oder nicht über die hinreichende Repräsentativität verfügen, werden hingegen zu keinem Zeitpunkt Kooperationspartner in einem Kooperationsverhältnis auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG sein. Aus Sicht dieser Verbände und der durch sie repräsentierten Muslime sind die Beiräte keine Zwischenlösung, sondern die optimale, weil einzig denkbare Kooperationsform.

In einem Modellvergleich zwischen Art. 7 Abs. 3 GG und der Beiratslösung ist auch zu berücksichtigen, dass eine Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Idealzustands keineswegs für alle muslimischen Schüler herbeigeführt werden kann. Grundsätzlich bestimmt sich die Eigenschaft eines Unterrichts als Bekenntnisunterricht in Abgrenzung zu einem Unterweisungsunterricht rein objektiv. Der Unterricht, der die Religion aus der Innenperspektive beleuchtet, ist Bekenntnisunterricht[1173]. Ein „eigener" Religionsunterricht ist dieser Unterricht jedoch ausschließlich für die Gemeinschaft derjenigen Personen, die die dem Unterricht zugrundeliegenden Glaubenssätze uneingeschränkt teilen. Das dürfte aber etwa hinsichtlich eines DİTİB-Unterrichts ausschließlich bei DİTİB-Mitgliedern der Fall sein.

Wenn ein Land nun islamischen Bekenntnisunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG einführt, so verwirklicht sich das Verfassungsideal ausschließlich aus Sicht der Muslime, die der direkt kooperierenden Religionsgemeinschaft angehören. Aus Sicht all derer Muslime, die nicht Angehörige der Religionsgemeinschaft sind, sich aber – sei es wegen fehlender Alternativen, sei es wegen der guten Reputation des Unterrichts – zur Teilnahme angemeldet haben, handelt es sich um einen fremden, möglicherweise verwandten, nicht aber um einen *eigenen* Bekenntnisunterricht. Für sie ist die Beiratslösung attraktiver, weil sich ihre eigene konkrete Glaubensüberzeugung in dem den Religionsunterricht tragenden inhaltlichen Kompromiss wiederfindet[1174].

[1172] In diesem Sinne etwa *M. Heckel*, ZevKR 55 (2010), S. 222 und 224.

[1173] Vgl. *Anger,* Islam in der Schule, S. 334; ausführlich dazu auch bereits oben, Kap. 3 B I 1.

[1174] Dass dies in Hessen derzeit praktisch auch der Fall ist, muss im Rahmen des hier anzustellenden Modellvergleichs nicht berücksichtigt werden; an der Erstellung des Lehrplans für den Religionsunterricht der DİTİB-Hessen waren zwar auch verschiedene Islamverbände beteiligt; die Gründe sind jedoch nicht systemimmanent, sondern beruhen auf hessischen Besonderheiten: Zum einen hatten DİTİB und die übrigen Verbände ihre

5. *Religionspolitische Bewertung*

Schulischer Religionsunterricht und islamisch-theologische Fakultäten dienen nicht nur der Grundrechtsverwirklichung von muslimischen Verbänden und Schülern, sondern auch der Verfolgung bedeutender religionspolitischer Ziele[1175]. Solange es keine islamische Religionsgemeinschaft gibt, es mithin an einem Anspruch und einer spiegelbildlichen Verfassungsverpflichtung fehlt, sind die staatlichen Motive für die Etablierung islamischer Bildungseinrichtungen auf Grundlage einer alternativen Kooperationsform sogar ausschließlich politischer Natur.

Ausschlaggebend für die politischen Bemühungen um neue Kooperationswege dürfte vor allem die Erkenntnis sein, dass sich der Islam in Deutschland nur dann als dauerhafter gesellschaftlicher Faktor stabilisieren und zum Gegenstand wissenschaftlich betriebener Theologie werden kann, wenn er zuvor aus den religiösen, religionskulturellen und politischen Prägungen der einzelnen islamischen Herkunftsstaaten herausgelöst wird[1176]. Zur Erreichung dieses Ziels erweist sich das als „Übergangslösung" konzipierte Beiratsmodell sogar als besser geeignet als die mittel- bis langfristig anvisierte Einzelkooperation nach Art. 7 Abs. 3 GG[1177]. Die Beiratslösung „zwingt" die islamischen Verbände in einen theologischen Diskurs. Die Einrichtung von Unterricht und Studiengängen setzt nämlich voraus, dass der Beirat zuvor die gemeinsamen inhaltlichen Grundsätze erarbeitet und gegenüber den Kultusministerien benannt hat. Das Beiratsmodell forciert somit eine überverbandliche Verständigung auf einen gemeinsamen inhaltlichen Nenner unter Einbeziehung aller durch die jeweiligen Verbände repräsentierten unterschiedlichen islamischen Ethnien und Glaubensrichtungen.

Werden die Studenten islamischer Theologie auf Basis einheitlich-gesamtislamischer Studieninhalte ausgebildet, ist damit der Grundstein für eine neuartige wissenschaftliche Tradition und schließlich auch für einen Islam deutscher Prägung gelegt. Die Studenten verpflichten sich inhaltlich auf einen gemeinsamen Islam, der die Eigenarten und Einflüsse der verschiedenen islamischen Ausprägungen (soweit sie im Beirat vertreten sind) entsprechend ihrer Präsenz in Deutschland aufgreift. Nach Absolvierung des Studiums tragen sie diese gesamtis-

---

Kooperationsbereitschaft bereits im Rahmen des „Runden Tisches" erprobt. Zum anderen herrscht in Hessen die Überzeugung vor, dass sich die glaubensmäßigen Unterschiede zwischen den Verbänden auf Ebene eines Grundschulunterrichts leicht überbrücken lassen und daher aus Sicht der DİTİB gar kein Anlass besteht, den Unterricht im Sinne der glaubensmäßigen Eigenarten des von der DİTİB repräsentierten türkischen Staatsislam auszugestalten.

[1175] *Bock*, RdJB 2001, S. 330.

[1176] Dazu bereits oben, Kap. 1 D.

[1177] Noch einmal sei daran erinnert, dass politische Erwägungen nicht über die Kooperationsform entscheiden. Religionsunterricht auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG ist Gegenstand eines verfassungsrechtlichen Anspruchs, dessen Geltendmachung nicht von seinem religionspolitischen Mehrwert im Vergleich zu alternativen Kooperationsformen abhängt bzw. abhängig gemacht werden darf, vgl. bereits oben, Kap. 5 B V 1.

lamische Übereinkunft dann als gemeinsame Glaubenslehre in ihrer Funktion als Lehrer und Imame an den Schulen und Moscheegemeinden an muslimische Kinder und – auf theologisch höherem Niveau – als Professoren und Dozenten wiederum an die nächste Studentengeneration weiter. Die Hochschulabsolventen sind dann die ersten und einzigen Repräsentanten eines deutschen Islam, die in den verschiedenen öffentlich ausgetragenen Islamdebatten bislang schmerzlich vermisst worden sind. Im Idealfall erfahren sie unter den Muslimen breite, über die von den Verbänden gezogenen ethnischen, konfessionellen Grenzen hinausgehende Anerkennung und sind in der Lage, islamische Positionen mit einer gewissen Verbindlichkeit für die in Deutschland lebenden Muslime zu benennen. Sie werden damit genau dem Anspruch gerecht, an dem die Vertreter der Großverbände bislang gescheitert sind und auch künftig zwangsläufig scheitern müssen. Gleichzeitig ist es denkbar, dass die Absolventen – ob als Lehrer, Imame oder Professoren – von dem muslimischen Teil der Gesellschaft als religiöse Autoritäten angesehen werden und in der Lage sind, die inhaltliche Entwicklung des Islam in Deutschland auch außerhalb der Klassenzimmer und Vorlesungssäle zu begleiten und aktiv mitzugestalten[1178]. Um auf die religiöse Praxis der Muslime in Deutschland Einfluss nehmen zu können, und etwa traditionalistisch-patriarchalische Strukturen aufzubrechen oder im Bereich der zahlreichen religiös-gesellschaftlichen Spannungsfelder bedenklichen religiösen Praktiken oder gar verfassungsfeindlichen Tendenzen entgegenzuwirken, sind sie jedenfalls besser geeignet als im Ausland ausgebildete islamische Geistliche.

Der Beirat leistet mithin nicht weniger, als das Fundament für einen Islam zu legen, der in Deutschland beheimatet, in das deutsche Hochschulsystem eingebet-

---

[1178] Zwar kennt der Islam traditionell keine religiösen (Lehr-)Autoritäten nach klassisch-christlichem, insbesondere christlich-katholischem Verständnis, vgl. *Becker*, in: Integration und Islam, S. 67; *Spriewald*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an deutschen Schulen, S. 23. Gleichwohl gibt es in den meisten muslimischen Herkunftsstaaten geistliche Instanzen, die mit religiöser Deutungshoheit ausgestattet sind; dabei handelt es sich nicht immer um Einzelpersonen wie den *Großmufti von Ägypten*, der dem Rechtsgutachtergremium des Zentrums für islamische Rechtsfragen (sog. Fatwa-Behörde) vorsteht, sondern zum Teil auch um Räte wie etwa den ausschließlich mit Theologen besetzten *Expertenrat* und den nicht demokratisch legitimierten und zur Hälfte mit Theologen besetzten *Wächterrat* im Iran. Und auch bei einer angenommenen islamischen Aversion gegenüber klassischen religiösen Oberhäuptern ist es nicht unwahrscheinlich, dass sich islamische Autoritäten in Deutschland herauskristallisieren werden: Mehr als in den muslimischen Herkunftsstaaten sind Vertreter der Religionsgemeinschaften als selbstständige, staatsferne gesellschaftliche Akteure in öffentliche Debatten eingebunden. In Deutschland ist das „mehrheitsgesellschaftliche" Verlangen nach *Sprachrohren* des stetig wachsenden, in fremden Kulturkreisen beheimateten Islam besonders groß. Zudem hängt die Inanspruchnahme religiöser Partizipationsrechte – und mit ihnen die gesellschaftlichen Wirkmöglichkeiten – in Deutschland von einer Benennung der Glaubensinhalte gegenüber dem Staat durch religiöse Repräsentanten ab. Die Entwicklung ist insofern völlig offen.

tet und der stetigen wissenschaftlich-theologischen Fortentwicklung zugänglich ist.

Die Kooperation auf Grundlage des Art.7 Abs. 3 GG setzt eine Konsensbereitschaft auf Seiten der Verbände hingegen nicht voraus. Sie kommt ohne einen Austausch unter den muslimischen Akteuren und eine wechselseitige inhaltliche Befruchtung der unterschiedlichen innerislamischen Positionen aus. Mündet nun die Entwicklung islamischer Bildungseinrichtungen dem Verfassungsideal entsprechend in einer Einzelkooperation, so wird der durch den Beirat eingeleitete Prozess hin zur Schaffung eines Islam deutscher Prägung nicht fortgeführt. Eine überverbandliche Kooperation wird dann nur noch auf freiwilliger Basis oder aber in Abwesenheit der dann als Religionsgemeinschaften anerkannten Großverbände stattfinden können. Die islamischen Entitäten, die in absehbarer Zeit als hinreichend repräsentative Religionsgemeinschaften infrage kommen, sind mit den großen Dachverbänden ausschließlich solche Zusammenschlüsse, die in sich weitgehende kulturelle, ethnische und religiöse Homogenität aufweisen[1179]. Sie decken jeweils nicht das gesamte islamische Spektrum ab, sondern repräsentieren nur bestimmte partikularislamische Gruppen. Sobald diese Verbände jeweils eigenen Bekenntnisunterricht austragen und eigene Theologiefakultäten einrichten, wird die dem Islam in Deutschland eigentümliche Multiethnizität manifestiert und die daraus resultierenden Konfessionsunterschiede auf die Ebene islamischer Bildungseinrichtungen überführt. Dann aber sind auch die Absolventen der von einzelnen Verbänden verantworteten islamisch-theologischen Studiengänge nicht mit einem Mandat aller Muslime in Deutschland ausgestattet.

Weitere religionspolitische Nachteile einer an den Vorgaben des Art. 7 Abs. 3 GG ausgerichteten Lösung bewirkt die spezielle empirische Situation des Islam in Deutschland. Vorerst hat – von der Ahmadiyya und dem AABF einmal abgesehen – lediglich die DİTİB das Potential und die realistische Aussicht, als Religionsgemeinschaft anerkannt zu werden. Die nichttürkischen bzw. nicht der DİTİB angehörenden Muslime werden damit einstweilen vor die Wahl gestellt: Entweder sie besuchen den DİTİB-Unterricht bzw. studieren DİTİB-Theologie oder sie entbehren bekenntnisorientierte Bildung weiterhin vollständig. Solange es nur diese beiden Optionen gibt, obliegt der DİTİB faktisch die exklusive Inanspruchnahme staatlicher Schulen und Hochschulen. Die so geschaffene Monopolstellung steht der DİTİB und dem durch sie repräsentierten türkischen Staatsislam bereits deswegen nicht zu, weil die türkischstämmigen Muslimen unter allen Muslimen in Deutschland zwar stärkste, nicht aber einzige Kraft sind. Politische Brisanz erwächst daraus, weil auf diesem Wege mit der DİTİB ausgerechnet der religiösen Gruppe die alleinige wissenschaftlich „legitimierte“ Deutungshoheit über den Islam in Deutschland eingeräumt wird, die personell wie institutionell fremdbe-

[1179] Dazu oben, Kap. 2 A III 1 a.

stimmt ist. Die Verflechtungen zwischen DİTİB und dem türkischen Ministerium für religiöse Angelegenheiten stellen in verfassungsrechtlicher Hinsicht kein Ausschlusskriterium für die Anerkennung als Religionsgemeinschaft dar, weil die Anordnung des Grundsatzes institutioneller Trennung sich allein an deutsche Hoheitsträger richtet, nicht aber an ausländische[1180]. Dass die DİTİB also nicht nur Religionsgemeinschaft im Sinne des deutschen Verfassungsrechts, sondern zugleich Organ des türkischen Staates und theologisch unselbstständiger Ableger der türkischen Regierung ist, und damit faktisch ein Kooperationsverhältnis zwischen deutschem und türkischen Staat statuiert wird, ist daher ein negativer, aber verfassungsrechtlich unverfänglicher Begleiteffekt korrekter Grundgesetzesanwendung. Das Risiko, dass es sich bei dem Kooperationspartner des deutschen Staates im Rahmen von Art. 7 Abs. 3 GG seinerseits um einen Staat mit seinen eigenen abweichenden Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit und dem Verhältnis von Staatlichkeit und Religion handelt, ist also vom Art. 7 Abs. 3 GG abgedeckt.

Gleichwohl bleibt im Rahmen der an dieser Stelle erfolgenden religionspolitischen Bewertung festzuhalten, dass sich dieses Risiko nun verwirklicht und die Abweichungen im speziellen Falle der Türkei gleich ein bedenklich hohes Maß erreichen. Anders als noch im Falle der als Beispiele für eine fremdstaatliche Beteiligung an Kooperationsverhältnissen angeführten *Church of England* oder der skandinavischen Freikirchen[1181] stehen sich in einer Kooperation zwischen dem deutschen und dem türkischen Staat heute völlig unterschiedliche Vorstellungen des Verhältnisses von Religion, Staat und Gesellschaft gegenüber. Auf der einen Seite der Kooperation steht eine staatliche Grundordnung, die dem Grundsatz institutioneller Trennung zwischen staatlichem und religiösem bzw. religionsgemeinschaftlichem Bereich verpflichtet ist, dem Staat jedes materielle Einwirken auf Religion und religiöse Inhalte untersagt und religiöse Betätigung weitgehend außerhalb der staatlichen Sphäre im gesellschaftlichen Bereich verortet, also eine funktionell-institutionelle Scheidung von Religion und Staat verwirklicht. Auf der Seite des anderen Kooperationpartners herrscht hingegen die Idee eines Staatsislam vor[1182], die gekennzeichnet ist vom Ideal einer türkisch-islamischen Synthese[1183] und sich vor allem in der Existenz eines dem Ministerpräsidenten direkt unterstehenden Religionsministeriums offenbart, welches religiöse Vorgaben in theoretisch-dogmatischer wie in religionspraktischer Hinsicht verbindlich festlegt[1184].

Gleichzeitig gewährt der deutsche Staat auf diese Weise einem Akteur Zugang zu seinem Schul- und Hochschulsystem, dessen Vorstellungen von Rechtsstaat-

1180 Vgl. auch *H.Weber,* ZevKR 34 (1989), S. 349; zur Problematik ausführlich oben, Kap. 2 A III 8 c.
1181 *H.Weber,* ZevKR 34 (1989), S. 349.
1182 *Schneider/Strunk*, RdJB 2010, S. 57.
1183 *Yasar*, Die DİTİB zwischen der Türkei und Deutschland, S. 204.
1184 *Ceylan*, Die Prediger des Islam, S. 13 f.; vgl. auch *Akyol*, Generation Erdogan, S. 14 f.

lichkeit grundlegend und immer offensichtlicher von den eigenen abweichen. Die politische Entwicklung der Türkei unter der derzeit regierenden islamistischen AKP[1185] zeigt in Richtung einer islamistisch-nationalistischen Republik, der Rechtsstaat hat längst Züge einer Autokratie angenommen[1186]. Diese Entwicklungen sind Gegenstand politikwissenschaftlicher Analysen und sollen nicht Thema dieser Arbeit sein. Bei aller gebotenen politischen Zurückhaltung bleibt aber festzuhalten, dass die türkische Staatsregierung, speziell in ihrer derzeitigen Form, nicht der ideale Verantwortliche für einen an öffentlichen Schulen erteilten Religionsunterricht und für eine an staatlichen Universitäten institutionalisierte Theologie ist.

Brisant ist zudem, dass die (integrations-)politischen Interessen der beiden faktisch kooperierenden Staaten in deutlichem Gegensatz zueinander stehen. Während die deutschen Bundesländer mit ihren Initiativen zur Einrichtung islamischen Religionsunterrichts und wissenschaftlich institutionalisierter islamischer Theologie auf eine gesellschaftliche Eingliederung der Muslime, insbesondere der zahlenmäßig stärksten Einwanderergruppe[1187] der türkischen Muslime zielen, stellten sich die Verlautbarungen der türkischen Regierung, insbesondere die Gebaren der türkischen Ministerpräsidenten, zuletzt immer deutlicher als Integrationshemm-

1185 *Akyol* bezeichnet die AKP als konservativ-islamische, nicht aber als islamistische Partei, *Akyol*, Generation Erdogan, S. 109; eine „islamistische Identität" der AKP ebenfalls ablehnend *Grigoriadis*, in: Moderate Islamisten als Reformakteure?, S. 67.

1186 In einer Stellungnahme des Arbeitskreises *Säkulare Grüne* der Partei *Bündnis 90/Die Grünen* vom 080.06.2015 heißt es, der Ministerpräsident Erdogan strebe eine „Präsidialdiktatur" an, abrufbar unter: saekulare-gruene.de/wahlen-zur-grossen-nationalversammlung-der-tuerkei-saekulare-gruene-glueckwuensche-an-hdp-zum-wahlergebnis/ (16.11.2015). In diesen Zusammenhang fügen sich auch die zum Zeitpunkt der Drucklegung aktuellsten Entwicklungen ein; die türkische Regierung strebt eine Verfassungsreform zur Umgestaltung der parlamentarischen Demokratie in ein Präsidialsystem an. In diesem Zuge sollen unter anderem das Amt des Ministerpräsidenten ersatzlos wegfallen und dessen Aufgaben von dem Staatspräsidenten übernommen werden. Zugleich sollen die Befugnisse des Staatspräsidenten umfassend erweitert werden: Unter anderem soll es diesem möglich sein, das Parlament ohne dessen Zustimmung aufzulösen, Vizepräsidenten und Minister gleichsam ohne parlamentarische Zustimmung zu berufen und unter Ausschluss parlamentarischer oder judikativer Kontrollmöglichkeiten Dekrete zu erlassen. Die Gewaltenteilung würde faktisch preisgegeben, da es dem Präsidenten fortan möglich sein soll, autonom über die Besetzung des Verfassungsgerichts sowie des Rates der Richter und Staatsanwälte zu bestimmen. Schließlich könnte die Verfassungsänderung auch dazu dienen, verlängerte Legislaturperioden des Präsidenten rechtlich zu legitimieren; nach derzeit geltendem Recht wäre im Jahr 2019 die zehnjährige Höchstdauer erreicht und eine erneute Wiederwahl des Präsidenten nicht mehr möglich; da künftig jedoch über Parlament und Präsident gleichzeitig abgestimmt werden soll, könnte – zugegeben unter sehr zweifelhafter Rechtsauslegung – eine erneute Wahl im Jahr 2019 nicht als Wiederwahl, sondern als erste Wahl (dieser Art) anzusehen sein, was dem Präsidenten *Erdogan* einen Verbleib im Amt bis ins Jahr 2029 ermöglichen würde.

1187 *Volk* gibt den Anteil der Muslime mit „türkischstämmigen Hintergrund" in Deutschland mit 63% an, *Volk*, in: Die politische Meinung 531 (2015), S. 17.

nisse dar. Zu erinnern sei nur an die Äußerungen des türkischen Staatspräsidenten und zwischenzeitlichem Ministerpräsidenten *Erdogan* sowie dem nur vorübergehend in dieser Funktion agierenden Ministerpräsidenten *Davatoglu*. Diese richteten – wie neuderdings auch andere türkische Politiker und Minister der türkischen Administration – im Rahmen diverser Wahlkampfveranstaltungen Appelle an die in Deutschland lebenden türkischen Staatsbürger sowie an die deutschen Staatsbürger türkischer Herkunft, wonach diese ihre türkisch-islamische Identität unter allen Umständen beibehalten und gegenüber den kulturellen Einflüssen des Gastlandes (in diesem Falle Deutschlands) verteidigen sollen[1188]. Ein solcher nationalistischer Ansatz steht in offensichtlichem Widerspruch zu dem religions- und integrationspolitischen Ziel, dem auch die gesamtislamischen Bildungseinrichtungen in Deutschland verpflichtet sind, nämlich der Emanzipierung des Islam von den politischen und kulturellen Bindungen seiner Herkunftsländer. Die Grünen-Politiker *Cem Özdemir* und *Volker Beck* pointierten in einem gemeinsamen Thesenpapier die provokante Frage: Wolle man „allen Ernstes", dass mit dem Diyanet der türkische Staat über die DİTİB *öffentliches Recht in Deutschland ausübe*?[1189]

6. *Ergebnis*

Nach der verfassungsrechtlichen Gesamtbeurteilung schlägt das Pendel nicht zugunsten einer verfassungsidealen Kooperation auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG aus.

Wenn der Staat zum einen nicht direkt durch staatliche Repräsentanten am Beirat beteiligt ist, bei der Besetzung nicht einzelfallbezogen nach Opportunität entscheidet, sondern an bestimmte Kriterien gebunden ist, und dem Beirat zum anderen durch Rechtsakt genau die Kompetenzen einräumt, die sich für einen klassischen Religionsunterricht direkt aus Art. 7 Abs. 3 GG ergeben (inhaltliche und personelle Gestaltungskompetenz, vorbehaltlich eines staatlichen Kontrollrechts), ist der Beirats-Unterricht dem Verfassungsideal, gemessen an den verfassungsrechtlichen Vorgaben, ebenbürtig.

Die Überlegenheit der Beiratslösung ergibt sich schließlich aus politischen Erwägungen. Zwar vermag das Modell weder die islamwissenschaftlichen und theologischen Vorbehalte gegenüber dem identitätsstiftenden Potential der bloßen Islamzugehörigkeit auszuräumen, noch wird es die ethnisch und kulturell bedingten religiösen und religionspraktischen Differenzen zwischen den verschiedenen

[1188] Insbesondere die Äußerung Erdogans bei einem Wahlkampfauftritt 2008 in Düsseldorf sorgte für Aufsehen und Irritationen: Danach sei „Assimilierung ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit", zit. in *Akyol*, Generation Erdogan, S. 21; vgl. auch *Steinbach*, in: Deutscher Islam – Islam in Deutschland, S. 105.

[1189] Thesenpapier „Den Islam einbürgern", *Cem Özdemir* und *Volker Beck*, vom 24.11.2015, abrufbar unter: www.oezdemir.de/files/Bilder/Artikel/Oezdemir-Beck_Islamische-Verbaende-und-Religionsgemeinschaft.pdf (S. 12 des Dokuments, 27.12.2015).

muslimischen Einwanderergruppen in Deutschland vollständig nivellieren. Wohl aber widerlegt das Modell die Zweifel an der Realisierbarkeit eines überverbandlichen, gesamtislamischen Konsenses. Gelingt es den Verbänden nämlich, auf Basis der gemeinsamen Curricula und Studienordnungen ein islamisches Bildungsangebot zu schaffen, welches auch von einer Vielzahl von Muslimen angenommen wird, widerlegen sie, dass die innerislamischen Differenzen der Schaffung eines wissenschaftlich-institutionalisierten „Gesamtislam" entgegenstehen. Es sind damit letztlich die Beiräte selbst, die die Grenzen der Strapazierfähigkeit des überverbandlichen Konsenses ausloten und damit erst Aufschluss über die tatsächliche Perspektive eines Islam deutscher Prägung geben werden. Dieser Islam wird dann der stetigen theologisch-exegetischen Fortentwicklung im staatlich-institutionalisierten Wissenschaftssystem zugänglich sein und von den an deutschen Universitäten ausgebildeten Religionslehrern, Imamen und Professoren weitergetragen.

Der Staat tut gut daran, diese Entwicklung zu fördern, indem er den Verbänden die religiösen Betätigungsmöglichkeiten auch ohne entsprechende Verfassungsverpflichtung einräumt und sie vor die Wahl stellt: Kooperation – im Beirat oder gar nicht.

Übersicht: Zentrale Leitsätze und Thesen der Arbeit

Durch die Schaffung eines bekenntnismäßig ausgerichteten islamischen Bildungsangebots an deutschen Schulen und Universitäten wird den islamischen Herkunftsländern und dortigen staatlichen und religiösen Autoritäten die Deutungshoheit über den Islam streitig gemacht.

Islamischer Religionsunterricht und insbesondere die diesem zugrunde liegende wissenschaftlich institutionalisierte islamische Theologie ermöglicht den in Deutschland lebenden Muslimen eine theologische Fortentwicklung, Reflektion, Modernisierung und Reformierung ihrer Religion im wissenschaftlichen Reizklima und auf dem Boden der Rechtsstaatlichkeit.

Der Islam kann mittelfristig nur dann gesellschaftlicher Faktor sein, wenn die muslimischen Gruppen ihr personelles Potential bündeln und sich auf inhaltlicher Basis einer von möglichst allen Verbänden getragenen inhaltlich-theologischen Mindestübereinkunft eine gesamtislamische Repräsentanz bildet. Die Schaffung einer gesamtislamischen Identität setzt aber die Existenz eines spezifischen Islam deutscher Prägung bzw. eines Euro-Islam, jedenfalls eines von den Prägungen der Herkunftsländer, emanzipierten Islam voraus.

Viele Moscheegemeinden in Deutschland weisen institutionelle Verbindungen zu religiösen und politischen Organisationen oder staatlichen Behörden im Ausland auf. Verlagert sich die religiöse Grundlagenbildung aus den Moscheegemeinden in den öffentlichen Raum, verringert sich der prägende Einfluss fremdstaatlicher Religionsbehörden und religiöser Autoritäten im Ausland.

Die Etablierung islamisch-konfessioneller Bildung weist nicht nur einen integrations- und religionspolitischen, sondern auch einen sicherheitspolitischen Impetus auf. Die Verlagerung islamischer Bildung in den öffentlichen Raum eröffnet dem Staat die Möglichkeit, Radikalisierungstendenzen mit mäßigender, nötigenfalls korrigierender Einflussnahme zu begegnen. Die staatlichen Befugnisse sind aber in ihrem Umfang auf eine inhaltliche Letztkontrolle der Lern- und Studieninhalte beschränkt. Jede weitergehende Beeinflussung ist vor dem Hintergrund der Gebote staatlicher Neutralität und Parität rechtfertigungsbedürftig.

Den Muslimen und Islamorganisationen bietet die im Rahmen staatlicher Bildungseinrichtungen wahrzunehmende Gestaltungskompetenz unabhängig von der Kooperationsform die Möglichkeit, die Rechtsstaats- und Gesellschaftskompatibilität sowie die theologische Offenheit des Islam für wissenschaftlichen Diskurs unter Beweis zu stellen.

Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG sichert Religionsgemeinschaften einen Kooperationsanspruch zu. Dieser umfasst die Aufnahme von Kooperationsbeziehungen und die Wahrnehmung bestimmter Kooperationsbefugnisse, insbesondere weitgehender Gestaltungskompetenzen hinsichtlich der Lern- und Studieninhalte sowie eines Mitbestimmungsrechts über das Lehrpersonal.

Für theologische Fakultäten fehlt es an einer vergleichbaren Verfassungsnorm. Gleichwohl ist die Einrichtung theologischer Fakultäten verfassungsrechtlich unbedenklich. Namentlich das Gebot institutioneller Trennung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften steht unter Zugrundelegung eines schiedlich-friedlichen Trennungsverständnisses sowie unter Heranziehung systematischer und verfassungshistorischer Überlegungen nicht entgegen.

Ein subjektiv-rechtlicher Anspruch auf Einrichtung theologischer Einrichtungen an Universitäten ist als Annexanspruch vom Gewährleistungsumfang des Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG umfasst, solange der Staat seiner Rechtspflicht zur Bereitstellung qualifizierten Lehrpersonals für den Religionsunterricht nur durch Schaffung eigener, also staatlich verantworteter Ausbildungswege nachzukommen vermag. Die wenigen verbandseigenen Ausbildungsstätten sind sämtlich im Ausland gelegen und gewährleisten derzeit keine hinreichenden Ausbildungsstandards.

Die durch den Religionsunterricht entstandene Bedürfnissituation erfordert nicht zwingend die Einrichtung ganzer theologischer Fakultäten, vielmehr sind auch einzelne Lehrstühle hinreichend.

Die allein den Religionsgemeinschaften zustehenden Kooperationsansprüche auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG werden von einem inhaltsgleichen paritätischen Anspruch flankiert.

Als Kooperationspartner für einen flächendeckend angelegten Religionsunterricht kommen auf islamischer Seite allein überregional agierende Dach- und Spitzenverbände in Betracht. Auf ihre Kooperationstauglichkeit kommt es an. Der Anforderungskatalog wird von den konstituierenden Voraussetzungen des Religionsgemeinschaftsbegriffs vorgegeben, über dessen genaue Anwendung auf islamische Organisationen in Rechtsprechung und Literatur noch keine abschließende Klärung herbeigeführt wurde.

Die bekannten begrifflichen Merkmale sind nicht vollständig als bestehender Anforderungskatalog auf die islamischen Verbände zu übertragen, sondern jeweils freiheitsfunktional, also an verfassungsrechtlichen Notwendigkeiten, herzuleiten.

Der Schutz der negativen Religionsfreiheit und die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Religionsunterrichts als Pflichtfach gebieten, dass der Verband Zugehörigkeitsverhältnisse dokumentieren und die ihm angehörenden Personen jeweils benennen kann. Dazu ist mit Blick auf die typische Gestalt der Islamverbände als organisatorische Mehrebenensysteme auch eine gemittelte Mitgliedschaft hinreichend. Ausgehend davon, dass die einzelnen Gläubigen Formalmitglieder der Moscheegemeinden sind, kann die „Organisationskette“ dann durch eine Mitgliedschaftsverdopplung vollendet werden, die idealerweise durch korrespondierende Bestimmungen in Gemeinde- und Verbandssatzung hergestellt wird. Ein theologisch begründbarer Konflikt zwischen dem islamischen Selbstverständnis und der Annahme mitgliedschaftlicher Organisationsstrukturen besteht nicht. Gleichwohl sind alternativ zur (direkten oder gemittelten) Formalmitgliedschaft andere zugehörigkeitsbestimmende Kriterien denkbar, so etwa die Einrichtung von Gemeinderegistern.

Der innere Aufbau der Gemeinschaft und die Begründung der Legitimation im Innenverhältnis sind mit Blick auf das religionsgemeinschaftliche Selbstbestimmungsrecht keiner staatlichen Beurteilung zugänglich und stehen damit in keinem Zusammenhang mit der Rechtsform der Religionsgemeinschaft.

Der Status als religiöse Körperschaft des öffentlichen Rechts im Sinne des Art. 137 Abs. 5 WRV zählt ebenso wenig zu den Voraussetzungen für die Anerkennung als Religionsgemeinschaft wie eine Verfasstheit nach einer bestimmten bürgerlichen Rechtsform. Die Organisation muss ausweislich ihres Bestands und der Entwicklung des ihr zugehörigen Personenkreises die Prognose eines dauerhaften Fortbestands zulassen, wobei die Anforderungen hier geringer anzusetzen sind als im Zusammenhang mit religiösen Körperschaften.

Die Voraussetzung der umfassenden Glaubenspflege erfüllen die Verbände, da sich ihre Aufgaben nicht in reinen Koordinationstätigkeiten erschöpfen und die

allseitige Aufgabenerfüllung mit Rücksicht auf die besondere islamische Organisationsstruktur auch auf mehrere Ebenen des verbandlichen Gesamtorganismus verteilt sein kann.

Eine theologische Mindestübereinkunft oder ein bestimmtes Maß an Glaubenshomogenität innerhalb des Verbandes können für die Anerkennung als Religionsgemeinschaft keine Voraussetzung sein. Bereits die Frage, ob die verschiedenen Islamauffassungen mehrere Einzelbekenntnisse oder mehrere Bekenntnisrichtungen innerhalb eines islamischen Gesamtbekenntnisses sind, entzieht sich einer staatlichen Beurteilung.

Die Eigenschaft eines Dachverbandes als Handlungsorgan eines ausländischen Staates und die damit einhergehende institutionelle Abhängigkeit, die personellen Verflechtungen und die politische Fremdbestimmung sind zumindest in verfassungsrechtlicher Hinsicht unbedenklich und stehen der Rechtsform der Religionsgemeinschaft nicht entgegen. Der Einfluss politischer Organisationen und ausländischer Staatlichkeit kann von Verbandsseite durch die Auslagerung der inhaltlichen, den Religionsunterricht betreffenden Kompetenzen in eine unabhängige Kommission zumindest formell unterbunden werden.

Da die Religionsgemeinschaft bei der Ausrichtung von Religionsunterricht auf ein staatliches Betätigungsfeld vordringt und der Staat mit dem Instrument der Schulpflicht eine Zuhörerschaft gewährleistet, muss die Religionsgemeinschaft die konstituierenden Elemente von Rechtsstaat und Verfassungsordnung als für sich verbindlich anerkennen. Festgestellte verfassungsfeindliche Auffassungen sind nicht mit Verweis darauf hinzunehmen, dass sie im Rahmen eines (Grund-) Schulunterrichts auf naturgemäß überschaubarem inhaltlichen Niveau nicht zwingend zu Tage treten.

Die Selbstdarstellungen der Verbände sind für die Beurteilung ihrer Rechts- und Verfassungstreue nur bedingt aussagekräftig. Von der Rechts- und Verfassungstreue eines Dach- oder Spitzenverbands lässt sich nicht auf eine entsprechende rechts- und verfassungstreue Ausrichtung all seiner Mitgliedsorganisationen schließen. Bei der Beurteilung müssen die Schul- und Kultusministerien auf die Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden zurückgreifen, deren Einschätzungen zu verschiedenen Verbänden in den Bundesländern uneinheitlich sind.

Die Gemeinschaft muss die geltende Rechts-, Verfassungs- und Werteordnung nicht zu ihrem Ideal erheben, sie aber vorbehaltlos anerkennen und ihnen nötigenfalls den Vorzug gegenüber eigenen, zuwiderlaufenden Religionsauffassungen einräumen. Die höchst anspruchsvolle Aufgabe der Umsetzung dieser Grundsätze obliegt im Rahmen des Religionsunterrichts allein dem Lehrpersonal.

Wegen des erforderlichen Erreichens der Mindestteilnehmerzahlen stellt ein bestimmter minimaler Repräsentationsumfang eine zusätzliche, nicht aus dem Verfassungsbegriff der Religionsgemeinschaft abzuleitende Kooperationsvorausset-

zung in tatsächlicher Hinsicht dar. Die Heterogenität des Islam in Deutschland erweist sich hier als Hürde, da sich dessen Repräsentationspotential auf eine Vielzahl von Gruppen verteilt.

Als Bemessungsgrundlage für die Repräsentativität eines Verbands dienen die dokumentierten Mitgliedschaftsverhältnisse, zusätzlich zu berücksichtigen sind auch die Registrierungszahlen sowie die in einer Studie abgefragte empfundene, also subjektiv wahrgenommene Vertretungsleistung der Verbände.

Auf Gemeindeebene wird das gesamte islamische Spektrum von Moscheevereinen abgebildet, die jeweils bestimmte regionale Prägungen aufweisen. Die Dachverbände bewirken keine Homogenisierung, sondern vertiefen die kulturell, ethnisch und religiös begründeten Differenzen weiter, da ihnen überwiegend Gemeinden derselben religiösen und regionalen Ausrichtung angeschlossen sind. Erst in den Spitzenverbänden, vor allem aber in den überverbandlichen Zusammenschlüssen versammelt sich ein breiteres Spektrum partikularislamischer Gruppierungen. Die großen Dachverbände sind aber keinem Spitzenverband angeschlossen. Den überverbandlichen Zusammenschlüssen gehören sie nur an, weil und solange diese im Stadium loser Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit mit klar abgesteckten Kompetenzbereichen verbleiben.

Sowohl die islamische Unterweisung in Nordrhein-Westfalen als auch der im Rahmen eines Schulversuchs in Niedersachsen erteilte Islamunterricht sind verfassungswidrig. Der Unterweisungsunterricht erweist sich bei materieller Betrachtung als verkappter Bekenntnisunterricht, in Niedersachsen trägt das Kultusministerium trotz der Beteiligung verschiedener islamischer Akteure die alleinige inhaltliche Letztverantwortung.

Der aus muslimischer Sicht ideale Religionsunterricht weist neben der ihm immanenten Bekenntnisgebundenheit die Kriterien der Überpartikularität, der Erteilung in deutscher Sprache und der flächendeckenden Einrichtung auf. Gemessen an diesen Merkmalen stellt der qua Beiratsmodell verwirklichte Religionsunterricht die vorläufig höchste Entwicklungsstufe unter allen bislang praktizierten alternativen Unterrichtskonzeptionen dar.

Der Beirat ist funktionales Äquivalent für derzeit nicht existente bzw. nicht als solche anerkannte Religionsgemeinschaften. Die Beiratskonzeption ist auf die Kooperationsebenen Schule und Hochschule in gleicher Weise anwendbar. Die rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung der Beiratslösung ist an den verschiedenen Standorten höchst unterschiedlich. Die Beiräte beruhen zum Teil auf formellem Gesetz, zum Teil auf vertraglichen Vereinbarungen zwischen Ministerien und Islamverbänden. Arbeitsweise, Zusammensetzung und Aufgabenbereiche sind nicht an allen Standorten in zugänglichen Rechtsquellen geregelt. Allen Beiräten ist gemein, dass ihnen die Gestaltungskompetenz hinsichtlich der Lern- bzw. Studienpläne sowie ein Mitbestimmungsrecht hinsichtlich des jeweiligen Lehrpersonals eingeräumt sind. Die Beiräte sind überwiegend nach einem bestimmten Ver-

bandsproporz besetzt, zudem nehmen an den meisten Standorten verbandsunabhängige Muslime teil.

Bei der Einrichtung von Beiräten tritt der Staat überobligatorisch und leistungsstaatlich in Erscheinung. Der Beirat stellt mithin eine Form der staatlichen Grundrechts- bzw. Religionsförderung dar, die unter Zugrundelegung eines offen-integrativen Neutralitätsverständnisses grundsätzlich zulässig ist. Auch die das Neutralitätsgebot tragenden Einzelnormen bewirken insofern keine prinzipielle Unzulässigkeit hoheitlicher Religionsförderung.

Die Beiratslösung verwirklicht ein Kooperationsverhältnis sui generis, jenseits von Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG.

Die verfassungsideale Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaft auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG beansprucht für sich keine Exklusivität.

Die institutionelle Trennung zwischen staatlicher und religiöser Sphäre kann auch im Rahmen einer Zusammenarbeit mit einer Nicht-Religionsgemeinschaft gewährleistet werden. Dadurch, dass eine religiöse Entität nicht direkt als Religionsgemeinschaft kooperiert, sondern „nur" an einem Beirat teilnimmt, entzieht sich ihre Kooperationstauglichkeit nicht der Überprüfbarkeit.

Für die Verbände ist die Teilnahme am Beirat an bestimmte, unterhalb der kennzeichnenden begrifflichen Elemente des Religionsgemeinschaftsbegriffs liegende Voraussetzungen zu knüpfen. Nur durch die Anwendung feststehender und bekannter Teilnahmekriterien entgehen Ministerien und Universitäten dem Vorwurf einer selektiven, an politischer Opportunität ausgerichteten, paritäts- und neutralitätswidrigen Besetzungspraxis. Sie müssen die Überprüfung der teilnahmewilligen, aber auch der bereits am Beirat beteiligten Verbände regelmäßig aktualisieren, um den dynamischen Entwicklungen in der islamischen Verbandslandschaft Rechnung zu tragen.

Die Etablierung eines Anmeldeverfahrens ist für den islamischen Religionsunterricht nicht nur eine praxistaugliche Alternative zur Teilnahmeverpflichtung, sondern verdient auch aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten den Vorzug. Daher muss der teilnahmewillige Verband die ihm mitgliedschaftlich oder anderweitig zugehörigen Personen auch nicht zwingend benennen können.

Die Besetzungskompetenz über die am Beirat beteiligten Verbandsvertreter und Einzelpersonen wird von den Ministerien und Universitäten zum Teil in Form eines direkten Bestimmungsrechts, zum Teil in Form eines Vetorechts ausgeübt.

Bei der Untersuchung der Rechts- und Verfassungstreue eines teilnahmewilligen Verbands ist eine Begutachtung der obersten Organisationseinheit nicht hinreichend. Das Merkmal der Verfassungstreue bestimmt sich kategorisch und nicht graduell, weswegen alle Mitgliedsverbände einer teilnahmewilligen Gesamtorganisation zu betrachten sind. Der Staat darf daher von vornherein keinen Verband beteiligen, dem ein verfassungsfeindlicher Mitgliedsverband angehört. Unzulässig

und impraktikabel ist es, dem ansonsten unbedenklichen Verband eine Teilnahme solange zu erlauben, wie dieser nur auf die Entsendung von Vertretern eines verfassungswidrigen Mitgliedsverbandes in den Beirat verzichtet.

Die tatsächliche Repräsentationsstärke der Verbände ist geringer als von diesen zuweilen behauptet.

Die politischen Bemühungen zielen auf eine überpartikulare Ausrichtung der bekenntnisorientierten Bildungsmodelle und damit auch auf eine Einbindung nichtorganisierter Muslime. Maßgebend ist dabei die Einsicht, dass den traditionalistisch-konservativen Muslimen und Verbänden ansonsten die alleinige Deutungshoheit über den in Deutschland praktizierten Islam eingeräumt würde, die ihnen gemessen an den muslimisch-gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen nicht zusteht.

Verbandsunabhängige Muslime sollen die Unterrepräsentation des nichtorganisierten Islam kompensieren, sind dabei aber selbst keine „Repräsentanten" oder „Vertreter" einer bestimmten Islamauffassung, sondern bringen allein ihre eigenen, idealerweise überpartikularen und theologisch fundierten inhaltlichen Positionen in den Diskurs ein. Durch die Beteiligung muslimischer Religionsgelehrter soll zudem die überwiegend fehlende theologische Kompetenz der Verbandsvertreter kompensiert werden.

Die Beteiligung verbandsunabhängiger Muslime verstößt grundsätzlich weder gegen die Gebote von Neutralität und Parität noch gegen die Präferenz des Verfassungsgebers, Partizipationsrechte allein religiösen Kollektiven einzuräumen. Dem Beirat dürfen keine Vertreter der Staatlichkeit angehören und die Beteiligungsrechte müssen zugunsten der Verbandsvertreter gestuft sein. Die Verbandsunabhängigen dürfen Abstimmungsmehrheiten nicht ohne Stimmen der Verbandsvertreter herbeiführen und Willensbildungsprozesse in Pattsituationen nicht blockieren können. Den Verbandsvertretern muss zudem ein Mitbestimmungsrecht über die Personen der verbandsunabhängigen Teilnehmer eingeräumt sein.

Die Einrichtung von Beiräten steht in keinem Zusammenhang mit dem aus Art. 7 Abs. 3 GG abgeleiteten Verfassungsanspruch. Die Ministerien können die Einzelkooperation auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG nicht unter Verweis auf die bestehende Möglichkeit einer Teilnahme am Beirat verweigern. Unter dem Eindruck einer funktionierenden Beiratslösung dürfen die Ministerien keinen Negativstatus der Verbände als Nicht-Religionsgemeinschaften manifestieren. Mit der Einrichtung von Beiräten setzt der Staat auch keine falschen Anreize, die die Formierungsbestrebungen des organisierten Islam auf Dauer beeinträchtigen könnten.

Auch anerkannten Religionsgemeinschaften muss die Teilnahme an einem Beirat erlaubt sein. An der grundsätzlichen Zulässigkeit einer staatlichen Besetzungskompetenz ändert das dann einschlägige religionsgemeinschaftliche Selbstbestimmungsrecht nichts.

Zulässig wäre auch eine Koexistenz der Kooperationsformen, also einer Einzelkooperation mit einer islamischen Religionsgemeinschaft und einer parallelen Zusammenarbeit mit einem Beirat als „Auffangbecken" für die nicht als Religionsgemeinschaften anerkannten Verbände. Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG bewirkt keinen Konkurrenzschutz gegenüber alternativen Kooperationsformen.

Alternative Kooperationsmodelle stellen aus Sicht der Islamverbände bereits deswegen keinen adäquaten Ersatz dar, weil eine Kooperation jenseits von Art. 7 Abs. 3 GG nicht Gegenstand eines Rechtsanspruchs sein kann. Ein normativer Anspruch auf Einrichtung von Beiräten ergibt sich weder aus Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG in direkter oder analoger Anwendung noch aus der institutionellen Garantie schulischen Religionsunterrichts. Auch aus dem Paritätsgebot, der subjektivrechtlichen Dimension des Neutralitätsgebots oder unter dem Gesichtspunkt des vom Bundesverfassungsgericht bemühten Begriffes des „religiösen Friedens" lässt sich ein Anspruch nicht herleiten. Die Zusammenarbeit im Rahmen von alternativen Kooperationsmodellen hängt von der Initiative der jeweiligen Landesregierungen ab und ist damit politischer Opportunität anheimgestellt.

Formell handelt es sich bei dem „Religionsunterricht für alle in evangelischer Verantwortung" in Hamburg um einen evangelischen Konfessionsunterricht. Die interreligiöse Zusammenarbeit spielt sich nur im Vorfeld der eigentlichen Kooperation ab, also in dem Bereich des vom religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmungsrecht geschützten Innenverhältnisses. Materiell dürften die Übergänge zu einer vergleichenden Religionskunde insbesondere bei dem konzeptionellen Nachfolger, dem „Religionsunterricht für alle in gemeinsamer Verantwortung" fließend sein.

Mit dem Abschluss eines „Staatsvertrages" und ihrer Beteiligung am „Religionsunterricht für alle in gemeinsamer Verantwortung" erklären die beteiligten Islamverbände keinen auch nur vorübergehenden Verzicht auf die Geltendmachung eines eigenen Kooperationsanspruchs auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG.

Unter veränderten demographischen und religionssoziologischen Rahmenbedingungen könnten alternative, übergemeinschaftlich ausgerichtete Kooperationsformen langfristig auch für die christlichen Kirchen zum Vorbild werden. Konkordate und Staatskirchenverträge sichern den Kirchen keinen zeitlich unbegrenzten Fortbestand der derzeitigen Kooperation in ihrer konkreten Form zu.

Das Kultusministerium des Landes Hessen hat zwei islamische Dachverbände als Religionsgemeinschaften anerkannt und arbeitet mit diesen jeweils im Wege einer Einzelkooperation auf Grundlage von Art. 7 Abs. 3 GG zusammen. Das Verfassungsideal bleibt aber nur partiell verwirklicht, solange die Religionslehrerausbildung in Hessen eine gesamtislamische Ausrichtung aufweist und die Religionsgemeinschaften nicht über eigene islamisch-theologische Fakultäten oder Lehrstühle verfügen.

Das politische Interesse an einer Direktkooperation darf bei der Beurteilung der Religionsgemeinschaftsqualität nicht das leitende Motiv sein und den Staat zu einer extensiven Auslegung der Merkmale in Anwendung auf die Islamverbände veranlassen. Der DİTİB-Landesverband Hessen e.V. wies zum Entscheidungszeitpunkt gegenüber den übrigen Landesverbänden mit der institutionellen Auslagerung der die inhaltlichen Grundsätze des Religionsunterrichts betreffenden Fragen in eine unabhängige Kommission eine strukturelle Besonderheit auf, die die Entscheidung des Hessischen Kultusministeriums plausibler erscheinen lässt.

Die Länder können zwischen Beiratslösung und Direktkooperation nicht frei optieren. Für die Ministerien ist die Existenz einer Religionsgemeinschaft insoweit bindend, als diese einen Anspruch auf Einzelkooperation geltend macht und diesem staatlicherseits stattzugeben ist.

Die Beiratslösung weist als Modell keinerlei verfassungsrechtliche Defizite gegenüber dem Verfassungsideal auf. Verstöße gegen die Gebote von Neutralität und Parität können sich bei entsprechend unzulässiger Ausgestaltung des Beiratsmodells durch die Länder ergeben, sind dem Beiratsmodell aber nicht immanent.

Durch die Vielzahl der beteiligten islamischen Bekenntnisgruppen droht sich der durch Beiräte verantwortete Unterricht in einer vergleichenden Darstellung zu verlieren. Je höher das inhaltliche Niveau der Bildungseinrichtung, desto deutlicher treten die glaubensmäßigen Differenzen zu Tage. Auf Hochschulebene dürfte die in den Beiräten abgebildete Bekenntnisvielfalt der konfessionellen Ausrichtung daher eher im Wege stehen als auf Schulebene.

Aus Sicht der Verbände, die auf absehbare Zeit mit einer Anerkennung als Religionsgemeinschaft rechnen können, stellt sich die Beiratslösung nur als Interimslösung dar. Für alle anderen Verbände bedeutet die Teilnahme am Beirat auch langfristig die einzige Möglichkeit zur inhaltlichen Mitgestaltung des islamisch-konfessionellen Bildungsangebots.

Dem politischen Anliegen der Schaffung eines Islam deutscher Prägung wird die Beiratslösung in höherem Maße gerecht als eine Fokussierung auf Direktkooperationen, weil nur die Beiratslösung die Verbände in einen theologischen Diskurs zwingt.

Eine (zunächst) exklusive Direktkooperation mit der DİTİB auf Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG würde die Deutungshoheit über islamische Glaubensinhalte faktisch in das türkische Religionsministerium auslagern – mit allen politischen Konsequenzen.

Literaturverzeichnis

Ademi, Cefli: Der säkulare Rechtsstaat aus muslimischer Perspektive, in: Rauf Ceylan (Hrsg.), Islam und Diaspora, Frankfurt am Main 2012, S. 123-138.

Akyol, Cigdem: Generation Erdogan, Wien 2015.

Albrecht, Alfred: Die Verleihung der Körperschaftsrechte an islamische Vereinigungen, KuR 1995, S. 25-30.

Anger, Thorsten: Islam in der Schule, Berlin 2003.

Anger, Thorsten: Zur rechtlichen Legitimation des Islamischen Religionsunterrichts, in: Bülent Uçar/Danja Bergmann (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht in Deutschland, Göttingen 2010, S. 43-51.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Auflage, Berlin 1933 (Neudruck 1968).

Antes, Peter: Aktuelle Herausforderungen religiöser Gemeinschaften im heutigen Europa – am Beispiel der Muslime in Deutschland, in: Rauf Ceylan (Hrsg.), Islam und Diaspora, Frankfurt am Main 2012, S. 75-88.

von Arnim, Hans Herbert: Besteuerung und Eigentum, VVDStRL 39 (1981), S. 286-360.

Asseburg, Muriel: Moderate Islamisten als Reformakteure? Rahmenbedingungen und programmatischer Wandel, in: Muriel Asseburg (Hrsg.), Moderate Islamisten als Reformakteure?, S. 9-33.

Bade, Rolf: Anmerkungen zur aktuellen Situation des Religionsunterrichts, in: Christiane Langenfeld/Volker Lipp/Irene Schneider (Hrsg.), Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, Göttingen 2005, S. 37-43.

Badura, Peter: Kommentierung zu Art. 7, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, Lieferung 47, München, Mai 2015.

Badura, Peter: Staatsrecht, 6. Auflage, München 2015.

Ballasch, Heidemarie: Islamischer Religionsunterricht – Praxisbericht im Schulversuch in Niedersachsen, in: Christiane Langenfeld/Volker Lipp/Irene Schneider (Hrsg.), Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, Göttingen 2005, S. 73-78.

Bauer, Jochen: Die Weiterentwicklung des Hamburger Religionsunterrichts in der Diskussion zwischen Verfassungsrecht und Schulpädagogik, ZevKR 59 (2014), S. 227-256.

Becker, Hildegard: Der organisierte Islam und einige ideologische Hintergründe, in: Integration und Islam. Migration, Flüchtlinge und Integration (Tagungsband, Fachtagung „Integration und Islam", Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 21.6 - 22.6.2005), Nürnberg 2006, S. 62-85.

Beinhauer-Köhler, Bärbel: Moscheen in Deutschland und im islamischen Orient, in: Bärbel Beinhauer-Köhler/Claus Leggewie (Hrsg.), Moscheen in Deutschland, München 2009, S. 9-97.

Beuthien, Volker: Zweitmitgliedschaft wider Willen? – Mitgliedschaftsvermittlungsklauseln im Vereinsrecht, Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (ZGR) 1989, S. 255-272.

Bielefeldt, Heiner: Muslime im säkularen Rechtsstaat, Bielefeld 2003.

Bock, Wolfgang: Verfassungsrechtliche Probleme der Einführung islamischen Religionsunterrichts, RdJB 2001, S. 330-343.

Bock, Wolfgang: Islamischer Religionsunterricht oder Religionskunde?, in: Wolfgang Bock (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht?, Tübingen 2006, S. 3-32.

Bock, Wolfgang: Islamischer Religionsunterricht im Lande Berlin, in: Wolfgang Bock (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht?, Tübingen 2006, S. 93-113.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Kreuze (Kruzifixe) in Gerichtssälen?, ZevKR 20 (1975), S. 119-147.

Bodenstein, Mark Chalil: Zwischen Islamwissenschaft und islamischen Wissenschaften – Islamstudien in der wissenschaftlichen Weiterbildung von Lehrern für den islamischen Religionsunterricht in deutscher Sprache, in: Stefan Reichmuth/Mark Bodenstein/Michael Kiefer/Birgit Väth (Hrsg.), Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, Berlin 2006, S. 83-94.

Borowski, Martin: Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, Tübingen 2006.

von Campenhausen, Axel: Neue Religionen im Abendland, ZevKR 25 (1980) S. 135-172.

von Campenhausen, Axel: Kommentierung zu Art. 137 WRV, in: Christian Starck (Hrsg.), Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 5. Auflage, München 2005.

von Campenhausen, Axel: Religionsunterricht für Muslime? Zur Stellung des Religionsunterrichts im Grundgesetz, in: Christiane Langenfeld/Volker Lipp/Irene Schneider (Hrsg.), Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, Göttingen 2005, S. 1-16.

von Campenhausen, Axel/de Wall, Heinrich: Staatskirchenrecht, 4. Aufl., München 2006.

von Campenhausen, Axel: Offen für den Islam, Zeitzeichen 2009, S. 12-14.

Ceylan, Rauf: Die Prediger des Islam, Bonn 2010.

Classen, Claus Dieter: Religionsrecht, 2. Auflage, Tübingen 2015.

Corlazzoli, Claudia Maria: Religionsunterricht von kleineren Religionsgemeinschaften an öffentlichen Schulen in Deutschland, Frankfurt am Main 2009.

Coumont, Nina: Islam und Schule, in: Stefan Muckel (Hrsg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, Berlin 2008, S. 440-581.

Czermak, Gerhard: Staat und „Religionsgesellschaften" in veränderter Situation, Recht und Politik 30 (1994) S. 31-40.

Czermak, Gerhard: Rechtsnatur und Legitimation der Verträge zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, Der Staat 39 (2000), S. 69-85.

Dagyeli, Jeanine Elif: Die Aleviten – eine Glaubensgemeinschaft aus der Türkei, in: Riem Spielhaus/Alexa Färber (Hrsg.), Islamisches Gemeindeleben in Berlin, S. 76-78.

Dehm, Ulrich: Allah hat viele Namen – Grundlagen zum Islam und Herausforderungen für den christlich-islamischen Dialog, herausgegeben von: Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen, EZW-Texte Nr. 147, Berlin 2003.

Dehm, Ulrich: Islam und moderne Gesellschaftsformen – Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, in: Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen (Hrsg.), EZW-Texte Nr. 180/2005: Islam in Deutschland – quo vadis?, Berlin 2005, S. 5-18.

Dietrich, Myrian: Islamischer Religionsunterricht – rechtliche Perspektiven, Frankfurt am Main 2006.

Dirksen, Gesa: Das deutsche Staatskirchenrecht – Freiheitsordnung oder Fehlentwicklung?, Frankfurt am Main 2003.

Doedens, Folkert/Weiße, Wolfram: Religion unterrichten in Hamburg, Theo-Web, Zeitschrift für Religionspädagogik 6 (2007), S. 50-67.

Doerfer-Kir, Hale: Die verfassungsrechtliche Stellung islamischer Bildungseinrichtungen, RdJB 2010, S. 38-52.

Ehlers, Dirk: Die gemeinsamen Angelegenheiten von Staat und Kirche, ZevKR 32 (1987), S. 158-185.

Ehlers, Dirk: Kommentierung zu Art. 140 GG, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 5. Auflage, München 2009.

Emenet, Axel: Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, Frankfurt 2003.

Emenet, Axel: Verstößt die „Islamische Unterweisung" in Nordrhein-Westfalen gegen die Verfassung?, NWVBl. 18 (2004), S. 214-219.

Engels, Dieter: Kommentierung zu Art. 114 GG, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 174. Aktualisierung, September 2015, Heidelberg 2015.

Ennuschat, Jörg: Militärseelsorge – verfassungs- und beamtenrechtliche Fragen der Kooperation von Staat und Kirche, Berlin 1996.

Epping, Volker: Der hochschulrechtliche Rahmen für die Einführung des Fachs „Islamische Studien", in: Christian Walter/Janbernd Oebbecke/Antje von Ungern-Sternberg/Moritz Indenhuck (Hrsg.), Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, Baden-Baden 2011, S. 41-59.

Fechner, Frank: Islamischer Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, NVwZ 1999, S. 735-737.

Fischer, Erwin: Trennung von Staat und Kirche, 3. Auflage, 1984.

Fischer, Erwin: Volkskirche ade! Trennung von Staat und Kirche, 4. Auflage, Aschaffenburg 2004.

Frisch, Michael: Grundsätzliche und aktuelle Aspekte der grundgesetzlichen Garantie des Religionsunterrichts, DÖV 2004, S. 462-471.

Frisch, Michael: Grundsätzliches und Aktuelles zur Garantie des Religionsunterrichts im Grundgesetz, ZevKR 49 (2004), S. 589-638.

Fuess, Albrecht: Fragen und Probleme eines islamischen Unterweisungsunterrichts aus Islamwissenschaftlicher Sicht, in: in: Christiane Langenfeld/Volker Lipp/Irene Schneider (Hrsg.), Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, Göttingen 2005, S. 45-59.

Gebauer, Klaus: Islamkunde in NRW, in: Stefan Reichmuth/Mark Bodenstein/Michael Kiefer/Birgit Väth (Hrsg.), Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, Berlin 2006, S. 27-52.

Glagow, Rainer: Die Islamische Charta des Zentralrats der Muslime – Eine kritische Wertung, in: Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen (Hrsg.), EZW-Texte Nr. 180/2005: Islam in Deutschland – quo vadis?, Berlin 2005, S. 28-46.

Goldberg, Andreas/Halm, Dirk/Sauer, Martina (Hrsg.), Migrationsbericht des Zentrums für Türkeistudien 2002, Münster 2001.

Graf, Peter: Religiös-ethische Erziehung von muslimischen Schülern, in: Peter Graf (Hrsg.), Der Islam im Westen – der Westen im Islam, Göttingen 2004, S. 241-261.

Grigoriadis, Ioannis: Die erste „muslimisch-demokratische" Partei? Die AKP und die Reform des politischen Islams in der Türkei, in: Muriel Asseburg (Hrsg.), Moderate Islamisten als Reformakteure, Bonn 2008, S. 58-69.

Gröschner, Rolf: Kommentierung zu Art. 7 GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 2. Auflage, Tübingen 2004.

Gullo, Peter: Religions- und Ethikunterricht im Kulturstaat, Berlin 2003.

Gür, Metin: Türkisch-islamische Vereinigungen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. 1993.

Gutheil, Jörn-Erik: Evangelische Kirche und Islam, in: Integration und Islam. Migration, Flüchtlinge und Integration (Tagungsband, Fachtagung „Integration und Islam", Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 21.6. - 22.6.2005), Nürnberg 2006, S. 34-51.

Hadding, Walther: Kommentierung zu § 38 BGB, in: Hans Theodor Soergel/ Wolfgang Siebert (Hrsg.), Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 1, 13. Auflage, Stuttgart u.a. 2000.

Harks, Thomas: Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 Abs. 3 GG, JA 2002, S. 875-878.

Haug, Sonja/Müssig, Stephanie/Stichs, Anja (Hrsg.), Muslimisches Leben in Deutschland, im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz, 1. Auflage, Nürnberg 2009.

Häußler, Ulf: Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für die Einrichtung islamischen Religionsunterrichts, ZAR 2000, S. 255-264.

Heckel, Johannes: Budgetäre Ausgabeninitiative zugunsten eines Reichskulturfonds, AöR 51 (1927), S. 420-471.

Heckel, Martin: Die theologischen Fakultäten im weltlichen Verfassungsstaat, Tübingen 1986.

Heckel, Martin: Die religionsrechtliche Parität, Religionsunterricht, § 54, in: Joseph Listl/Dietrich Pirson (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 2. Auflage, Berlin 1995, S. 589-622.

Heckel, Martin: Zur Errichtung theologischer Fakultäten und Studiengänge im Spannungsfeld von Kulturverfassungsrecht und Staatskirchenrecht, in: Klaus Schlaich (Hrsg.), Martin Heckel – Gesammelte Schriften/Staat Kirche Recht Geschichte, Band 4, Tübingen 1997, S. 987-997.

Heckel, Martin: Neue Formen des Religionsunterrichts?, in: Rainer Grote/Ines Härtel/Karl E. Hain/Thorsten Ingo Schmidt/Thomas Schmitz/Gunnar Folke Schuppert/Christian Winterhoff (Hrsg.), Die Ordnung der Freiheit, Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2007, S. 1093-1128.

Heckel, Martin: Zur Zukunftsfähigkeit des deutschen „Staatskirchenrechts" oder „Religionsverfassungsrechts"?, AöR 134 (2009), S. 309-390.

Heckel, Martin: Korollarien zur „Weiterentwicklung von Theologien und Religionsbezogenen Wissenschaften" – im Spiegel der Wissenschaftsrats-empfehlungen vom 29.1.2010, ZevKR 55 (2010), S 117-226.

Heimann, Hans Markus: Materielle Anforderungen an Religionsgemeinschaften für die Erteilung schulischen Religionsunterrichts, in: Andreas Haratsch/Norbert Janz/Sonja Rademacher/Norman Weiß (Hrsg.), Religion und Weltanschauung im säkularen Staat, Potsdam 2001, S. 81-100.

Heimann, Hans Markus: Inhaltliche Grenzen islamischen Religionsunterrichts, NVwZ 2002, S. 935-942.

Heimbach, Marfa: Die Entwicklungen der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, Berlin 2001.

Heinig, Hans Michael: Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, Berlin 2003.

Heinig, Hans Michael: Religionsgesellschaft, Stichwort, in: Werner Heun/Martin Honecker/Martin Morlok/Joachim Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Neuauflage, Stuttgart 2006, Spalten 2012-2019.

Heinig, Hans Michael: Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen in Deutschland, ZevKR 56 (2011), S. 238-261.

Heinig, Hans Michael: Staatskirchenrecht: Zukunftstauglich und doch in Frage gestellt?, AnwBl. 2010, S. 579-583.

Heinig, Hans Michael: Wie das Grundgesetz (vor) Theologie an staatlichen Hochschulen schützt, Der Staat 48, 2009, S. 615-632.

Heinig, Hans Michael: Verschärfung oder der Abschied von der Neutralität, JZ 2009, S. 1136-1140.

Heinig, Hans Michael: Verschleierte Neutralität, JZ 2010, S. 357-360.

Heinig, Hans Michael: Was sind die rechtlichen Vorgaben für eine Imamausbildung?, in: Bülent Uçar (Hrsg.), Imamausbildung in Deutschland, Göttingen 2010, S. 49-58.

Heinig, Hans Michael/Morlok, Martin: Von Schafen und Kopftüchern – Das Grundrecht auf Religionsfreiheit in Deutschland vor den Herausforderungen religiöser Pluralisierung, JZ 2003, S. 777-785.

Heinig, Hans Michael: „Säkularismus“ und „Laizismus“ als Anfragen an das säkulare Religionsrecht in Deutschland, in: Lothar Häberle/Johannes Hattler (Hrsg.), Islam – Säkularismus – Religionsrecht, Berlin 2012, S. 79-93.

Heinig, Hans Michael: Religionsunterricht nach Art. 7.3 des Grundgesetzes – Rechtslage und Spielräume, in: Bernd Schröder (Hrsg.), Religionsunterricht – wohin?, Neukirchen-Vluyn 2014, S. 141-154.

Heinig, Hans Michael: Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG – Rechtslage und Spielräume, in: Hans Michael Heinig (Hrsg.), Die Verfassung der Religion, Tübingen 2014, S. 338-351.

Heinz, Karl Eckhart: Körperschaftsbegriff und Religionsgemeinschaft, Verwaltungsrundschau 2010, S. 117-123.

Held, Gottfried: Die kleinen öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik, München 1974.

Hennig, Wiebke: Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, Baden-Baden 2010.

Heun, Werner: Integration des Islam, in: Hans Michael Heinig/Christian Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht, Tübingen 2007, S. 339-354.

Hildebrandt, Uta: Das Grundrecht auf Religionsunterricht, Tübingen 2000.

Hillgruber, Christian: Islamische Gemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts? – Voraussetzungen und (Rechts-)Folgen, KuR 2/2011, S. 225-247.

Hillgruber, Christian: Staat und Religion, DVBl. 1999, S. 1155-1178.

Hollerbach, Alexander: Die Theologischen Fakultäten und ihr Lehrpersonal im Beziehungsgefüge von Staat und Kirche, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 16 (1981), Münster 1982, S. 69-170.

Hollerbach, Alexander: Aktuelle Fragen aus dem Recht der Theologischen Fakultäten, Theologische Quartalsschrift 171 (1991), S. 250-264.

Hollerbach, Alexander/Gramm, Christof: Staatliche Ersatzleistungen für den evangelischen Religionsunterricht, ZevKR 36 (1991), S. 17-41.

Hollerbach, Alexander: Neutralität, Pluralismus und Toleranz in der heutigen Verfassung, in: Gerhard Robbers (Hrsg.), Alexander Hollerbach – Ausgewählte Schriften, Berlin 2006, S. 291-303 (Erstveröffentlichung in: Joseph Sauer (Hrsg.), Zum Verhältnis von Staat und Kirche, Veröffentlichungen der Katholischen Akademie der Erzdiözese Freiburg, Karlsruhe 1976, S. 9-24).

Holzke, Frank: Die „Neutralität" des Staates in Fragen der Religion und Weltanschauung, NVwZ 2002, S. 903-918.

Huber, Wolfgang: Unvereinbare Gegensätze? Scharia und säkulares Recht, Podiumsdiskussion, 30. Deutscher Evangelischer Kirchentag Hannover 2005, in: Eckhard Nagel/Christoph Quarch/Christiane Begerau/Caroline von Fritsch (Hrsg.), Deutscher Evangelischer Kirchentag Hannover 2005, Dokumente, S. 303-311.

Hufen, Friedhelm: Staatsrecht II – Grundrechte, 3. Auflage, München 2014.

Huster, Stefan: Der Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates – Gehalt und Grenzen, Berlin 2004.

Huster, Stefan: Die Bedeutung des Neutralitätsgebotes für die verfassungstheoretische und verfassungsrechtliche Einordnung des Religionsrechts, in: Hans Michael Heinig/Christian Walter (Hrsg.), Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 107-130.

Indenhuck, Moritz/von Ungern-Sternberg, Antje: Dokumentation der Diskussion, Tagung zur Verfassung eines kommentierten Ordnungsentwurfs für Islamische Studien an deutschen Hochschulen, 20. und 21. Mai 2010 in Münster im Rahmen des dortigen Exzellenzclusters „Religion und Politik in den Kulturen der Vormoderne und der Moderne", in: Christian Walter/Janbernd Oebbecke/Antje von Ungern-Sternberg/Moritz Indenhuck (Hrsg.), Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, Baden-Baden 2011.

Indenhuck, Moritz: Islamische Theologie im staatlichen Hochschulsystem, Baden-Baden 2016.

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 25. Auflage, München 2013.

Isensee, Josef: Integration mit Migrationshintergrund, JZ 2010, S. 317-327.

Isensee, Josef: Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 9, 3. Auflage, Heidelberg 2011, S. 265-411.

Jarass, Hans Dieter: Kommentierung zu Art. 7 GG, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 13. Auflage, München 2014.

Jeand'Heur, Bernd/Korioth, Stefan: Grundzüge des Staatskirchenrechts, Stuttgart (u.a.) 2000.

Jurina, Josef: Die Religionsgemeinschaften mit privatrechtlichem Rechtsstatus (§ 23), in: Joseph Listl/Dietrich Pirson (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1994, S. 689-713.

Kaddor, Lamya: Muslimisch – Weiblich – Deutsch, München 2010.

Kandel, Johannes: Profilierung auf Kosten der Muslime? – Anmerkungen zur Stellungnahme des „Koordinierungsrats der Muslime“ (KRM) zur Handreichung der EKD „Klarheit und gute Nachbarschaft“, in: Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen (Hrsg.), EZW-Texte Nr. 194/2007: Problemfelder im christlich-muslimischen Dialog: Die EKD-Handreichung „Klarheit und gute Nachbarschaft“ in der Diskussion, Berlin 2007, S. 19-42.

Kästner, Karl-Hermann: Religiöse Bildung und Erziehung in der öffentlichen Schule – Grundlagen und Tragweite der Verfassungsgarantie staatlichen Religionsunterrichts, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 32 (1997), Münster 1998, S. 61-96.

Kaweh, Silvia: Muslimische Gemeinschaften, in: Michael Klöcker/Udo Tworuschka (Hrsg.), Handbuch der Religionen, Band 5, Abschnitt IV – 1.3, Loseblatt, Lieferungen 1 und 11, München 1998/2005.

Kazele, Norbert: Ausgewählte Fragen des Staatskirchenrechts, VA 96 (2005), S. 557 ff.

Kelek, Neclá: Islam im Alltag, Münster u.a. 2002

Keßler, Hans-Ulrich: Religionsunterricht für alle in evangelischer Verantwortung – der Hamburger Weg, in: Bernd Schröder (Hrsg.), Religionsunterricht – wohin?, Neukirchen-Vluyn 2014, S. 45-56.

Khorchide, Mouhanad: Der islamische Religionsunterricht zwischen Integration und Parallelgesellschaft, Wiesbaden 2009.

Kiefer, Michael: Unterrichtsmodelle der Länder – Der aktuelle Sachstand im Schuljahr 2004/2005, in: Stefan Reichmuth/Mark Bodenstein/Michael Kiefer/Birgit Väth (Hrsg.), Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, Berlin 2006, S. 15-26.

Kiefer, Michael: Islamkunde in Nordrhein-Westfalen und der Schulversuch islamischer Religionsunterricht in Baden-Württemberg im Vergleich – Einblicke in die Rahmenbedingungen und in die Praxis der Unterrichtsmodelle, in: Michael Kiefer/Irka-Christin Mohr (Hrsg.), Islamunterricht – Islamischer Religionsunterricht – Islamkunde. Viele Titel – ein Fach?, Bielefeld 2009, S. 97-115.

Kirchhof, Paul: Die Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 22), in: Joseph Listl/Dietrich Pirson (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1994, S. 651-687.

Kirchhof, Paul: Die Freiheit der Religionen und ihr unterschiedlicher Beitrag zu einem freien Gemeinwesen, in: in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 39 (2004) Münster 2005, S. 105-118.

Kleine, Markus: Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten im Verhältnis von Staat und Kirchen unter dem Grundgesetz, Baden-Baden 1993.

Klinkhammer, Gritt: Religionswissenschaftliches Gutachten zum Staatsvertag mit Muslimen in Hamburg, in: Gritt Klinkhammer/Heinrich de Wall (Hrsg.), Staatsvertrag mit Muslimen in Hamburg, Bremen 2012, S. 63-158.

Koch, Sebastian: Die strafbare Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgesellschaften und Weltanschauungsvereinigungen, Hamburg 2009.

Korioth, Stefan: Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 Abs. 3 GG, in: Wolfgang Bock (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht?, Tübingen 2006, S. 33-53.

Korioth, Stefan: Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 Abs. 3 GG, NVwZ 1997, S. 1041-1049.

Korioth, Stefan: Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften (§ 97), in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band IV-Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte I, Heidelberg 2011, S. 617-662.

Korioth, Stefan/Augsberg, Ino: Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität – Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates?, JZ 2010, S. 828-834.

Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, Stuttgart 1966.

Kube, Hanno: Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, Tübingen 2004.

Ladeur, Karl-Heinz/Augsberg, Ino: Der Mythos vom neutralen Staat, JZ 2007, S. 12-18.

Landé, Walter: Die Schule in der Reichsverfassung, Berlin 1929.

Lange, Anne-Kathrin: Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, Baden-Baden 2014.

Langenfeld, Christine: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten: Eine Herausforderung für das deutsche Schulwesen – Einführung in einige grundrechtliche Fragestellungen, AöR 123 (1998), S. 375-407.

Langenfeld, Christine: Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, Tübingen 2001.

Langenfeld, Christine: Die rechtlichen Voraussetzungen für islamischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, in: Christiane Langenfeld/Volker Lipp/Irene Schneider (Hrsg.), Islamische Religionsgemeinschaften und islamischer Religionsunterricht: Probleme und Perspektiven, Göttingen 2005, S. 17-36.

Lehmann, Karl: Probleme und Perspektiven des deutschen Staat-Kirche-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Religionsfreiheit in einer immer stärker pluralistischen Gesellschaft, in: Irene Dingel/Christiane Tietz (Hrsg.), Kirche und Staat in Deutschland, Frankreich und den USA, Göttingen 2012, S. 139-158.

Lemmen, Thomas: Islamische Religionsausübung in Deutschland, in: Islamisches Alltagsleben in Deutschland, herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2001, S. 11-62.

Lemmen, Thomas: Islamische Vereine und Verbände in Deutschland, Bonn 2002.

Lemmen, Thomas: Muslimische Organisationen in Deutschland: Ansprechpartner für einen Islamischen Religionsunterricht?, in: Wolfgang Bock (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht?, Tübingen 2006.

Lindner, Berend: Entstehung und Untergang von Körperschaften des öffentlichen Rechts, Frankfurt am Main 2012.

Link, Christoph: Religionsunterricht, § 54, in: Joseph Listl/Dietrich Pirson (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 2. Auflage, Berlin 1995, S. 439-509.

Link, Christoph: Zeugen Jehovas und Körperschaftsstatus, ZevKR 43 (1998), S. 1-54.

Link, Christoph: Konfessioneller Religionsunterricht in einer gewandelten sozialen Wirklichkeit, ZevKR 46 (2001), S. 257-285.

Link, Christoph: Religionsunterricht in Deutschland, ZevKR 47 (2003), S. 449-463.

Loschelder, Wolfgang: Und nun: Theologische Fakultäten an staatlichen Fakultäten? Kritische Fragen zu einem fragwürdigen Projekt, in: Marten Breuer/Astrid Epiney/Andreas Haratsch/Stefanie Schmahl/Norman Weiß (Hrsg.), Der Staat im Recht, Festschrift für Eckardt Klein zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 217-228.

Magen, Stefan: Neutralität und negative Religionsfreiheit im staatlich verantworteten öffentlichen Raum, in: Lothar Häberle/Johannes Hattler (Hrsg.), Islam – Säkularismus – Religionsrecht, Berlin 2012, S. 95-109.

Matyssek, Ulf: Zum Problem der Trennung von Religion und Politik im Islam, in: Stefan Muckel (Hrsg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, Berlin 2008, S. 158-233.

Maurer, Hartmut: Die verfassungsrechtliche Grundlage des Religionsunterrichts, in: Hartmut Maurer (Hrsg.), Abhandlungen zum Kirchenrecht und Staatskirchenrecht, Tübingen 1998, S. 234-248.

Maurer, Hartmut: Die verfassungsrechtliche Grundlage des Religionsunterrichts, in: Franz Ruland/Bernd Baron von Maydell/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats – Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, S. 577-590.

Meyer-Teschendorf, Klaus: Religionsfreiheit in der Staatsschule, ZevKR 23 (1978), S. 202-230.

Miehl, Melanie: Hauptbereiche muslimischer Religionsausübung, in: Islamisches Alltagsleben in Deutschland, herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2001, S. 63-96.

Morlok, Martin: Kommentierung zu Art. 4 GG, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 2. Auflage, Tübingen 2004.

Muckel, Stefan: Muslimische Gemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, DöV 1995, S. 312.

Muckel, Stefan: Islamischer Religionsunterricht und Islamkunde an öffentlichen Schulen in Deutschland, JZ 2001, S. 58-64.

Muckel, Stefan/Tillmanns, Reiner: Die religionsverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Islam, in: Stefan Muckel (Hrsg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, Berlin 2008, S. 234-272.

Muckel, Stefan: Wann ist eine Gemeinschaft Religionsgemeinschaft? Überlegungen zum Begriff der Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG unter besonderer Berücksichtigung muslimischer Dachverbände, in: Wilhelm Rees (Hrsg.), Recht in Kirche und Staat – Joseph Listl zum 75. Geburtstag, Berlin 2004, S. 715-742.

Mückl, Stefan: Grundlagen des Staatskirchenrechts (§ 159), in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 3. Auflage, Heidelberg 2009, S. 711-789.

Müller, Peter: Religionspädagogische Prolegomena für die Entwicklung eines Curriculums Islamischer Religionsunterricht, in: Wolfgang Bock (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht, Tübingen 2006.

Müller-Volbehr: *Jörg:* Staat und Kirche – Universität und Theologie, ZevKR 24 (1979), S. 1-27.

Nolte, Jakob Julius: Islamische Theologie an deutschen Hochschulen?, DÖV 2008, S. 129-138.

Oebbecke, Janbernd: Reichweite und Voraussetzungen der grundgesetzlichen Garantie des Religionsunterrichts, DVBl. 1996, S. 336-344.

Oebbecke, Janbernd: Islamische Theologie an deutschen Universitäten, ZevKR 56 (2011), S. 262-278.

Ohlms, Ulla: Islamische Religionskunde/islamischer Religionsunterricht in Nordrhein-Westfalen – Erfahrungen und Perspektiven, in: Rauf Ceylan (Hrsg.), Islam und Diaspora, Frankfurt am Main 2012, S. 191-202.

Omerika, Armina: Islam und Bosniakentum in Deutschland – eine Bestandsaufnahme des Diskursfeldes, in Rauf Ceylan (Hrsg.), Islam und Diaspora, Frankfurt am Main 2012, S. 317-333.

Ott, Michael: Neutralität und Bekenntnisschutz bei der Ausbildung von Religionslehrern, in: Bülent Uçar/Danja Bergmann (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht in Deutschland, Göttingen 2010, S. 53-63.

Pernice, Ingolf: Kommentierung zu Art. 5 III (Wissenschaft), in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd 1, 2. Auflage, Tübingen 2004.

Pfaff, Ulrich: Die aktuelle Situation der islamischen Unterweisung in Nordrhein-Westfalen, in: Thomas Bauer/Lamya Kaddor/Katja Strobel (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht: Hintergründe, Probleme, Perspektiven, Münster 2004.

Pfaff, Ulrich: Zur Situation des Islamunterrichts in Nordrhein-Westfalen, in: Wolfgang Bock (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht, Tübingen 2006.

Piening, Günter: Islam und Integrationspolitik am Beispiel Berlin, in: Integration und Islam. Migration, Flüchtlinge und Integration (Tagungsband, Fachtagung „Integration und Islam", Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 21.6. - 22.6.2005), Nürnberg 2006, S. 184-193.

Pieroth, Bodo: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Öffnung des Religionsunterrichts, ZevKR 38 (1993), S. 189-202.

Pieroth, Bodo/Görisch, Christoph: Was ist eine „Religionsgemeinschaft"?, JuS 2002, S. 937-941.

Poscher, Ralf: Totalität – Homogenität – Zentralität – Konsistenz, Zum verfassungsrechtlichen Begriff der Religionsgemeinschaft, in: Der Staat 39 (2000), S. 49-67.

Preuß, Ulrich: Kommentierung zu Art. 140 GG, in: Erhard Denninger/Wolfgang Hofmann-Riem/Hans-Peter Schneider/Ekkehard Stein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK-GG), Bd. 3, 3. Auflage, Neuwied u.a. 2010.

Quaas, Michael: Begründung und Beendigung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus, von Religionsgemeinschaften, NVwZ 2009, S. 1400-1405.

Renck, Ludwig: Zur grundrechtlichen Bedeutung von Art. 7 Abs. 3 GG, NVwZ 1992, S. 1171-1172.

Renck, Ludwig: Die Rechtsstellung der Bekenntnisgemeinschaften im Schulrecht, BayVBl. 1994, S. 39-41.

Renck, Ludwig: Rechtsfragen des Religionsunterrichts im bekenntnisneutralen Staat, DöV 47 (1994), S. 27-32.

Renck, Ludwig: Die Bischofsernennung in den Konkordaten, BayVBl. 1995, S. 682-684.

Renck, Ludwig: Verfassungsprobleme der theologischen Fakultäten, NVwZ 1996, S. 333-339.

Renck, Ludwig: Zum Stand des Bekenntnisverfassungsrechts in der Bundesrepublik, BayVBl. 1999, S. 70-77.

Renck, Ludwig: Bekenntnisunterricht – ein Gebot der Bekenntnisfreiheit? (Erwiderung auf Heckel, Religionsunterricht für Muslime? JZ 1999, 741 ff.) JZ 2000, 561-563.

Robbers, Gerhard: Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus im Staatskirchenrecht, in: Karl-Hermann Kästner/Knut Wolfgang Nörr/Klaus Schlaich (Hrsg.), Festschrift für Martin Heckel zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1999, S. 411-425.

Robbers, Gerhard: Kommentierung zu Art. 7, in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 6. Auflage, München 2010.

Rogall-Grothe, Cornelia: Integration und Islam, ZAR 2009, S. 50-53.

Rohe, Mathias: Rechtliche Perspektiven eines islamischen Religionsunterrichts in Deutschland, ZRP 2000, S. 207-212.

Rohe, Mathias: Das islamische Recht, München 2009.

Rohe, Mathias: Scharia und deutsches Recht, in: Recht und Politik 2009, S. 86-93.

Rommelspacher, Birgit: Identitätspolitik in Deutschland zwischen Islamisierung und (Re-)Christianisierung, in: Rauf Ceylan (Hrsg.), Islam und Diaspora, Frankfurt am Main 2012, S. 205-220.

Roy, Olivier: Der islamische Weg nach Westen, Bonn 2006.

Scheuner, Ulrich: Die staatskirchenrechtliche Tragweite des niedersächsischen Kirchenvertrages von Kloster Loccum, ZevKR 6 (1957-1958), S. 1-37.

Schlaich, Klaus: Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, Tübingen 1972.

Schlink, Bernhard/Poscher, Ralf: Der Verfassungskompromiß zum Religionsunterricht, Baden-Baden 2000.

Schmidt-Jortzig, Edzard: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit: Verfassungsrechtliche Determinanten, in: Hermann Butzer (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit durch Organisations- und Verfahrensrecht, Berlin 2004, S. 17-30.

Schneider, Irene/Strunk, Katrin: Islamische Erziehung an deutschen Moscheen – eine Bestandsaufnahme der Forschung, RdJB 2010, S. 53-69.

Sen, Faruk/Aydin, Hayrettin: Islam in Deutschland, München 2002.

Smend, Rudolf: Zur Gewährung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an Religionsgemeinschaften, ZevKR 2 (1952-53), S. 374-381.

Solte, Ernst-Lüder: Der Wissenschaftsrat, die Theologien und die religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, KuR 2010, S. 1-7.

Spielbauer, Bernhard: Der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 2005.

Spielhaus, Riem: Organisationsstrukturen islamischer Gemeinden, in: Riem Spielhaus/Alexa Färber (Hrsg.), Islamisches Gemeindeleben in Berlin, Berlin 2006, S. 12-17.

Spielhaus, Riem/Färber, Alexa: Islamisches Gemeindeleben in Berlin. Eine Einleitung, in: Riem Spielhaus/Alexa Färber (Hrsg.), Islamisches Gemeindeleben in Berlin, Berlin 2006, S. 5-10.

Spielhaus, Riem: Wer ist hier Muslim? Die Entwicklung eines islamischen Bewusstseins in Deutschland zwischen Selbstidentifikation und Fremdzuschreibung, Würzburg 2011.

Spriewald, Simone: Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an deutschen Schulen, Berlin 2003.

Spuler-Stegemann, Ursula: Muslime in Deutschland, Freiburg im Breisgau 2002.

Spuler-Stegemann, Ursula: Zum Beispiel Saudi-Arabiens – Der wahhabitische Islam als Staatsreligion, in: Ursula Spuler-Stegemann (Hrsg.), Feindbild Christentum im Islam, Bonn 2006, S. 151-155.

Starck, Christian: Kommentierung zu Art. 5 GG, in: Christian Starck (Hrsg.), v. Mangoldt, Klein, Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd 1, 6. Auflage, München 2010.

Stein, Karsten Sebastian: Die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus bei Religionsgemeinschaften, Berlin 2007.

Steinbach, Udo: Muslime in Deutschland, in: Tilman Hannemann/Peter Meier-Hüsing (Hrsg.), Deutscher Islam – Islam in Deutschland, Marburg 2000, S. 87-105.

Stock, Martin: Islamunterricht in öffentlichen Schulen in Nordrhein-Westfalen – Zur Lage Nach dem Urteil des BVerwG vom 23.2.2005, NWVBl. 2005 S. 285-292.

Stock, Martin: Einige Schwierigkeiten mit islamischem Religionsunterricht, NVwZ 2004, S. 1399-1405.

Stolz, Fritz: Grundzüge der Religionswissenschaft, 3. Auflage, Göttingen 2001.

Thiele, Christoph: Begriffsdefinition „*Anerkennung*“, in: Hans Michael Heinig/ Hendrik Munsonius (Hrsg.), 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, Tübingen 2012, S. 6-8.

Tibi, Bassam: Selig sind die Betrogenen, Christlich-islamischer Dialog – Täuschungen und westliches Wunschdenken, in: Ursula Spuler-Stegemann (Hrsg.), Feindbild Christentum im Islam, Bonn 2006, S. 54-61.

Tillmanns, Reiner: Rechtliche Voraussetzungen für die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen, in: Rauf Ceylan (Hrsg.), Islam und Diaspora, Frankfurt am Main 2012, S. 161-190.

Towfigh, Emanuel Vahid: Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, Tübingen 2006.

Uçar, Bülent: Islamische Religionspädagogik und Islamischer Religionsunterricht in Deutschland: Organisatorische Rahmenbedingungen und didaktische Perspektiven, RdJB 2010, S. 17-29.

Uçar, Bülent: Die Akzeptanz des Faches Islamkunde in NRW, in: Stefan Reichmuth/Mark Bodenstein/Michael Kiefer/Birgit Väth (Hrsg.), Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, Berlin 2006, S. 53-60.

Uhle, Arnd: Staat – Kirche – Kultur, Berlin 2004.

Uhle, Arnd: Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, Tübingen 2004.

Unruh, Peter: Die Kirchen und der Sonntagsschutz, ZevKR 52 (2007), S. 1-29.

Unruh, Peter: Religionsverfassungsrecht, 3. Auflage, Baden-Baden 2015.

Uslucan, Sükrü: Islamisches Rechts- und muslimisches Gesellschaftsverständnis: Zur Verrechtlichung des Islam und Islamisierung des Rechts, ZAR 2006, S. 237-246.

Väth, Birgit: Islamischer Religionsunterricht an staatlichen Schulen – Zwei Modellprojekte zu seiner Etablierung in Niedersachsen, in: Stefan Reichmuth/Mark Bodenstein/Michael Kiefer/Birgit Väth (Hrsg.), Staatlicher Islamunterricht in Deutschland, Berlin 2006, S. 69-82.

Volk, Thomas: Welcher Islam gehört zu Deutschland?, Die politische Meinung 531 (2015), herausgegeben von der Konrad Adenauer Stifung, S. 14-20.

Waechter, Kay: Einrichtungsgarantien als dogmatische Fossilien, Die Verwaltung 29 (1996), S. 47-72.

Waldhoff, Christian: Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität, Gutachten D zum 68. Deutschen Juristentag, München 2010.

Waldhoff, Christian: Das deutsche Religionsverfassungsrecht im europäischen Kontext, in: Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen (Hrsg.), EZW-Texte Nr. 227/2013: Islam in Europa, Berlin 2013, S. 25-37.

Waldhoff, Christian: Islamische Theologie an staatlichen Hochschulen, BThZ (2013), S. 325-348.

De Wall, Heinrich/UAG der AG 2 (Deutsche Islamkonferenz, Stand 20.02.2008): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eines islamischen Religionsunterrichts, RdJB-Dokumentation 2010, S. 107-114.

De Wall, Heinrich: Der religionsrechtliche Rahmen für die Einführung des Fachs „Islamische Studien" und für Beiräte für islamische Studien, in: Christian Walter/Janbernd Oebbecke/Antje von Ungern-Sternberg/Moritz Indenhuck (Hrsg.), Die Einrichtung von Beiräten für Islamische Studien, Baden-Baden 2011, S. 15-40.

De Wall, Heinrich: Rechtsgutachten zum Staatsvertag mit Muslimen in Hamburg, in: Gritt Klinkhammer/Heinrich de Wall (Hrsg.), Staatsvertrag mit Muslimen in Hamburg, Bremen 2012, S. 1-62.

De Wall, Heinrich/Muckel, Stefan: Kirchenrecht, 4. Auflage, München 2014.

Walter, Christian: Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität – Erfordern Weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates?, DVBl. 2010, S. 993-1000.

Weber, Hermann: Muslimische Gemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts unter dem Grundgesetz, in: Janbernd Oebbecke (Hrsg.), Muslimische Gemeinschaften im deutschen Recht, Frankfurt 2003, S. 85-108.

Weber, Hermann: Grundprobleme des Staatskirchenrechts, JuS 1967, S. 433-444.

Weber, Hermann: Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, ZevKR 34 (1989), S. 337-382.

Wick, Lukas: Islam und Verfassungsstaat in der Perspektive einflussreicher islamischer Theologen, in: Lothar Häberle/Johannes Hattler (Hrsg.), Islam – Säkularismus – Religionsrecht, Berlin 2012, S. 41-49.

Winter, Jörg: Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied/ Kriftel 2001.

Wunn, Ina (mit *Schild, Diana* und *Moser, Christina)*: Die Islamische Gemeinschaft Milli Görüs, in: Ina Wunn (Hrsg.), Muslimische Gruppierungen in Deutschland, Stuttgart 2007, S. 23-54.

Wunn, Ina: Der Verband islamischer Kulturzentren VIKZ, in: Ina Wunn (Hrsg.), Muslimische Gruppierungen in Deutschland, Stuttgart 2007, S. 71-96.

Yasar, Aysun: Die DİTİB zwischen der Türkei und Deutschland, Würzburg 2012.

Zacharias, Diana: Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Verleihung der Körperschaftsrechte, KuR 2001, S. 33-48.

von Zezschwitz, Friedrich: Glaubensfreiheit und schulische Erziehung, JZ 1971, S. 11-16.

Religiöse Erziehung von Muslimen findet in muttersprachlichem Ergänzungsunterricht oder in den Koranschulen der Moscheegemeinden statt. Dies hemmt die Entwicklung eines überpartikularen, im deutschen Schul- und Wissenschaftssystem beheimateten Islam. Die Idee eines islamischen Bekenntnisunterrichts an öffentlichen Schulen in deutscher Sprache findet über Parteigrenzen hinaus breite Zustimmung. Das Problem: Das Grundgesetz sieht eine Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaft vor. Islamische Organisationen sind aber (noch) nicht als Religionsgemeinschaften anerkannt. Wer soll dann die Lerninhalte festlegen? Behörden islamischer Herkunftsstaaten sind ungeeignet. Sie transportieren die Vorstellung eines politischen Islam, der tief in den Prägungen der Heimatländer verhaftet ist. Die Schulministerien der Bundesländer sind der Neutralität verpflichtet und dürfen keine theologischen Gestaltungsaufgaben wahrnehmen. Beiräte, bestehend aus islamischen Theologen und Verbandsvertretern, könnten die Lösung sein.



ISBN: 978-3-86395-345-4
eISSN: 2512-6911

Universitätsverlag Göttingen